



Обзор инвестиционной политики



КЫРГЫЗСТАН 



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

**Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и
развитию**

Обзор инвестиционной политики

Кыргызстан



**Организация объединенных наций
Нью-Йорк и Женева, 2016**

Примечание

В рамках своего общего мандата по торговле и развитию ЮНКТАД действует в качестве координационного центра в Секретариате Организации Объединенных Наций по всем вопросам, связанным с прямыми иностранными инвестициями. Ранее эту функцию выполнял Центр Организации Объединенных Наций по транснациональным корпорациям (ЦТК ООН) (1975-1992 годы). ЮНКТАД осуществляет свою деятельность через межправительственные обсуждения, исследования и анализ, мероприятия технической помощи, проведение семинаров, круглых столов и конференций.

Используемые обозначения и изложение материала не означают выражения какого-либо мнения со стороны Организации Объединенных Наций относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Публикация официально не редактировалась.

В Таблицах используются следующие символы:

- **Две точки (..)** указывают на то, что данных нет, и отдельно они не представлены. Строки в Таблицах пропущены в тех случаях, когда отсутствуют данные по одному из элементов в строке.
- **Тире (-)** означает, что элемент равен нулю или значение ничтожно мало.
- **Пропуск в Таблице** показывает, что статья не применима.
- **Косая черта (/) между датами**, означающими годы - например, 2009/10 означает финансовый год.
- **Использование тире (-) между датами**, означающими годы - например 2008–2010 означает весь указанный период, включая первый и последний годы.
- **«Доллары» (\$)** означает доллары США, если не указано иное.
- **Годовые темпы роста или изменения**, если не указано иное, означают среднегодовой темп роста в сложных процентах.
- **Детали и проценты** в таблицах не всегда совпадают с итоговой суммой из-за округления.

Материал, содержащийся в данном исследовании, можно цитировать с соответствующим указанием на источник.

UNCTAD/DIAE/PCB/2015/3
UNITED NATIONS PUBLICATION

Copyright © United Nations, 2016
All rights reserved

ПРЕДИСЛОВИЕ

Обзоры инвестиционной политики (ОИП) ЮНКТАД предназначены помочь странам улучшить их инвестиционную политику и ознакомить правительства и международный частный сектор с инвестиционной средой в отдельно взятой стране. Обзоры рассматриваются Комиссией ЮНКТАД по инвестициям, предпринимательству и развитию. Рекомендации ОИП затем реализуются при технической поддержке ЮНКТАД. Поддержка странам-бенефициарам оказывается через ряд мероприятий, которые могут выполняться на протяжении нескольких лет.

Обзор инвестиционной политики Кыргызстана, инициированный по просьбе правительства, был подготовлен по итогам двух командировок по сбору информации в ноябре 2013 года и феврале-марте 2014 года, и основывается на сведениях, актуальных на эти даты, и дополнительной информации, имевшейся у ЮНКТАД до августа 2015 года. Делегация ЮНКТАД получила полную поддержку со стороны соответствующих министерств, ведомств и учреждений, в частности отдела инвестиционной политики и государственно-частного партнерства Министерства экономики. Представители ЮНКТАД также учитывали мнения частного сектора, иностранного и отечественного, двусторонних доноров и агентств по развитию. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) предоставила полезные материалы и оказала материально-техническую поддержку процессу ОИП. Предварительная версия настоящего доклада была обсуждена с заинтересованными сторонами на национальном семинаре в Бишкеке 16 июня 2015 года. Окончательный доклад отражает письменные комментарии различных заинтересованных сторон, в том числе министерств и ведомств Правительства Кыргызстана.

Анализ, проведенный в ОИП, основан на документе «Основы инвестиционной политики в интересах устойчивого развития» (ОИПУР, версия 2015 г.) и на его ключевых принципах (ЮНКТАД, 2015). Он в значительной степени соответствует руководству ОИПУР по национальной инвестиционной политике, которое касается конкретных мер и правил по разработке инвестиционной политики, и обеспечению их эффективности, особенно в плане включения инвестиционной политики в основы стратегии развития. В ОИП также обсуждаются институциональные механизмы, необходимые для эффективной реализации политики.

Настоящий доклад подготовлен отделом обзоров инвестиционной политики под руководством Шанталь Дюпаскье, руководителя отдела. Общее руководство осуществляли Йорг Вебер-Руководитель отделения инвестиционной политики Департамента инвестиций и предпринимательства (ДИИП) и Джеймс Жан-Директор ДИИП. Доклад написан Ариэлем Иваньером, Эвеном Питерсом и Анастасией Смирновой. В нем отражены существенный вклад и предложения коллег ЮНКТАД, в частности Ричарда Болвижн, Стефании Бониллла, Хамеда эль-Кади, Махи-эль-Масри, Кальмана Калотая, Венцислава Коцецова, Натали Маланда, Массимо Мелони, Сергея Рипинского, Ирины Станюковой, Элизабет Тюрк и Пола Вессендорп. Хуан Карлос Аргуэдад оказал помощь в международном сопоставлении систем налогообложения. Нурлан Абдышев оказал организационную поддержку в Бишкеке. Доклад был профинансирован правительством Швейцарии.

Женева, октябрь 2015 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	i
СОДЕРЖАНИЕ	iv
СОКРАЩЕНИЯ	vi
КЛЮЧЕВЫЕ СООБЩЕНИЯ.....	viii
КОНТЕКСТ	1
ГЛАВА 1: НОРМАТИВНАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА ДЛЯ ИНВЕСТИЦИЙ.....	7
I. СПЕЦИАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ	7
a. <i>Вход на рынок и учреждение</i>	7
b. <i>Обращение и защита</i>	8
II. ОБЩИЙ ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ.....	13
a. <i>Деятельность компании и доступ к земле и недвижимости</i>	13
b. <i>Налогообложение</i>	19
c. <i>Трудовые ресурсы</i>	25
d. <i>Трудоустройство нерезидентов</i>	29
e. <i>Окружающая среда</i>	31
f. <i>Содействие торговле</i>	34
g. <i>Доступность правосудия</i>	36
h. <i>Управление</i>	37
ГЛАВА 2: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ ДЛЯ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ПИИ И СОДЕЙСТВИЯ УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ	40
I. СОДЕЙСТВИЕ ИНВЕСТИЦИЯМ В ОБЩЕСТВЕННУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ ЗА СЧЕТ ГЧП И НЕБОЛЬШИХ ПРОЕКТОВ.....	40
a. <i>Электроэнергетика</i>	40
b. <i>Транспорт</i>	44
c. <i>Создание базы для ГЧП</i>	46
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	49
II. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ПИИ В КОНКРЕТНЫХ ОТРАСЛЯХ И НИШАХ И СОДЕЙСТВИЕ УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ	50
a. <i>Содействие ПИИ для повышения значимости швейной и текстильной отраслей</i>	50
b. <i>Привлечение ПИИ в сельское хозяйство и пищевую промышленность</i>	56
c. <i>Ориентация на нишевые рынки в секторе туризма</i>	63
d. <i>На пути к политике более устойчивому развитию горнодобывающей промышленности и налаживанию связей</i>	69
III. РЕШЕНИЕ ОСНОВНЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ДЛЯ УСПЕШНОГО ПРИВЛЕЧЕНИЯ И УДЕРЖАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ	77
a. <i>Условия для привлечения инвестиций в Кыргызстане</i>	77
b. <i>Модель поэтапного развития деятельности АПИ</i>	78
ЛИТЕРАТУРА	84
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ПРИСОЕДИНЕНИЮ КЫРГЫЗСТАНА К ЕВРАЗИЙСКОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ СОЮЗУ.....	91
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ.....	91
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. СРАВНЕНИЕ НАЛОГОВЫХ РЕЖИМОВ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ.....	102
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. МЕТОДОЛОГИЯ СРАВНЕНИЯ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ КОМПАНИЙ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ	102
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ.....	104

Рисунки

Рисунок 1. Приток ПИИ в Кыргызстан имеют восходящую тенденцию, 2003–2013	3
Рисунок А.1. Налоговое бремя в отрасли переработки сельскохозяйственной продукции	99
Рисунок А.2. Налоговое бремя в производственном секторе	100
Рисунок А.3. Налоговое бремя в отрасли туризма	100

Таблицы

Таблица 1. Сравнительные показатели привлечения прямых иностранных инвестиций Кыргызстана	4
Таблица 2.1. Производство и использование электроэнергии в Кыргызстане (2006–2012)	42
Таблица 2.2. Передовая практика привлечения прямых иностранных инвестиций в инфраструктуру	47
Таблица 2.3. Уроки из передовой практики ЮНКТАД по устойчивому развитию горнодобывающей промышленности	76

Вставки

Вставка 1. Горнодобывающие виды деятельности в Кыргызстане — пример золоторудной компании Кумтор Голд	5
Вставка 1.1. Обзор налогообложения компаний в Кыргызстане	22
Вставка 2.1. Принципы ответственного инвестирования в сельское хозяйство	59
Вставка 2.2. Содействие внедрению инклюзивных бизнес-моделей переработки молока: На примере Сют-Булак	60
Вставка 2.3. Лаосская Народно-Демократическая Республика: Руководство для инвесторов в строительство эко-коттеджей	69
Вставка 2.4. Фонды национального благосостояния, как инструмент для диверсификации	74
Вставка А.1. Основные аспекты налогообложения горнодобывающего сектора в Кыргызстане	104

СОКРАЩЕНИЯ

ADB	АБР	Азиатский банк развития
BIT	ДИД	Двусторонние договоры о защите инвестиций
CAREC	ЦАРЭС	Центрально–азиатское региональное экономическое сотрудничество
CET	ЕВТ	Единый внешний тариф
CIS	СНГ	Содружество независимых государств
CSM	ЦСП	Центр по стандартизации и метрологии
CSR	КСО	Корпоративная социальная ответственность
DIAE	ДИИП	Департамент инвестиций и предпринимательства
DSSSES	ДГСЭН	Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора
EAEU	ЕАЭС	Евразийский экономический союз
EAEC	ЕАЭК	Евразийская экономическая комиссия
EBRD	ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ECE	ЭК	Европейская экономическая комиссия
ECO	ОЭС	Организация экономического сотрудничества
EIA	ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
FAO	ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
FDI	ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
FEZ	СЭЗ	Свободная экономическая зона
FESTI	ИПТЭК	Инициатива прозрачности топливно-энергетического комплекса
GATS	ГАТС	Генеральное соглашение по торговле услугами
GDP	ВВП	Валовой внутренний продукт
GIZ	GIZ	Германское агентство по международному сотрудничеству
GPS	GPS	Глобальная система позиционирования
НАССР	НАССР	Критическая точка анализа опасности
HPP	ГЭС	Гидроэлектростанция
IBC	МДС	Международный деловой совет Кыргызстана
ICAO	ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ICSID	МЦУИС	Международный центр по урегулированию инвестиционных споров
IIA	МИС	Международное инвестиционное соглашение
ILO	МОТ	Международная организация труда
IMF	МВФ	Международный валютный фонд
IPA	АПИ	Агентство по продвижению инвестиций
IPFSD	ОИПУР	Основы инвестиционной политики для устойчивого развития
IPR	ОИП	Обзор инвестиционной политики
ISDS	РСМИГ	Разрешение споров между инвестором и государством
ITC	МТЦ	Международный торговый центр (МТЦ)
JICA	JICA	Японское агентство международного сотрудничества
KATO	КАТО	Кыргызская ассоциация туроператоров
LLC	ОсОО	Общество с ограниченной ответственностью
LRERP	РЗНИ	проект «Регистрация земли и недвижимого имущества»
MIGA	МАГИ	Многостороннее агентство по гарантированию капиталовложений
MNE	МНП	Многонациональное предприятие
MOTC	МТК	Министерство транспорта и коммуникаций
MW	МВт	Мегаватт
NES	НСЭК	Национальная стратегия развития экспорта Кыргызстана
NRF	ФПР	Фонд природных ресурсов
NSSD	НСУР	Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики
OECD	ОЭСР	Организация экономического развития и сотрудничества
OSCE	ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

PPP	ГЧП	Государственно-частное партнерство
PRAI	ПОИСХ	Принципы ответственного инвестирования в сельское хозяйство
R&D	НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
SAAC	ГААС	Государственное агентство по архитектуре и строительству
SAEPF	ГАООСЛХ	Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства
SAGMR	ГАГМР	Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам
SECO	SECO	Государственный секретариат Швейцарии по экономике
SER	ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
SIETS	ГИЭТБ	Государственная инспекция по экологической и технической безопасности
SRRP	РПШП	Региональная программа «Шелковый путь»
SME	МСП	Малые и средние предприятия
SOE	ГП	Государственное предприятие
SPS	СПС	Санитарные и фитосанитарные
SIDA	ШАМРС	Шведского Агентства Международного Развития и Сотрудничества
SWF	ФНБ	Фонд национального благосостояния
UAIS	ЕАИС	Единая автоматизированная информационная система таможенной службы
UNCITRAL	ЮНСИТРАЛ	Комиссии Организации Объединённых Наций по праву международной торговли
UNCTAD	ЮНКТАД	Конференция ООН по торговле и развитию
UNDP	ПРООН	Программа развития ООН
UNESCO	ЮНЕСКО	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры
UNIDO	ЮНИДО	Организация Объединённых Наций по промышленному развитию
UNWTO	ВТОООН	Всемирная Туристская Организация ООН
USAID	USAID	Агентство США по международному развитию
VAT	НДС	Налог на добавленную стоимость
WTO	ВТО	Всемирная торговая организация

ОСНОВНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

- У Кыргызстана есть огромные возможности привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в различные сектора экономики. Преимущества местоположения включают в себя низкие трудовые затраты и затраты на электроэнергию, обильные гидроэнергетические ресурсы, хорошие погодные условия для сельского хозяйства, привлекательные пейзажи для туризма, и в целом конкурентоспособные налоговые и торговые преференции, которые открывают выход на крупные рынки Российской Федерации и Казахстана.
- С момента обретения независимости были предприняты важные усилия по реформированию с целью установления эффективных институтов и движения в направлении рыночной экономики, открытой для инвестиций и торговли. Тем не менее, политическая нестабильность, внутренние конфликты и международный экономический и финансовый кризис замедлили развитие. Сохраняются некоторые критические проблемы социально-экономического развития, в том числе высокая задолженность, рост безработицы и увеличение торговых дисбалансов.
- Для решения этих проблем правительство приняло Национальную стратегию устойчивого развития (НСУР на 2013-2017 годы) с целями содействия диверсификации экономики, стимулирования развития частного сектора, поощрения формальности и в конечном счете сокращения бедности. Для этого НСУР признает роль отечественных и иностранных инвесторов.
- Бум ПИИ начался в середине 2000-х годов с ведущей ролью геологоразведки и добычи золота. С тех пор большинство притоков ПИИ направлялись в горнодобывающую деятельность. Значимый пик притоков ПИИ произошел в 2013 году, когда инвестиции поступали и в другие отрасли (например, финансы и производство нефтепродуктов), но в целом, ПИИ в не-горнодобывающие отрасли остаются низкими.
- Анализ обзора инвестиционной политики (ОИП) Кыргызстана, проведенный по просьбе правительства, был сконцентрирован на диверсификации экономики, повышении стабильности экономической деятельности и развитии связей, в том числе в горнодобывающей отрасли. Он показывает, что путем устранения основных узких мест страна может привлечь больше инвестиций в такие сектора, как швейное и текстильное производство, где имеется потенциал для роста добавочной стоимости, туризм, где действует только одна международная гостиничная сеть, а также в агропромышленный комплекс, где препятствия в доступе к земле ограничивают расширение иностранного присутствия.
- Нормативно-правовая база по ПИИ соответствует передовой международной практике, но ее реализация вызывает обеспокоенность. Слабое соблюдение закона является проблемой, которая усугубляется недавними эпизодами политической нестабильности. В этом контексте количество международных арбитражных дел возросло. Заглядывая вперед, высокое значение имеет совершенствование судебной системы и антикоррупционной политики, которое предусмотрено в НСУР, а также принятие сбалансированного подхода к защите государственных интересов и прав инвесторов.
- Другие области нормативно-правовой базы для инвестиций претерпели серьезные реформы в последние годы, включая содействие бизнесу, налогообложение, землеустройство, а также несколько аспектов трудового законодательства. Чтобы эти реформы превратить в конкретные выгоды в плане привлечения инвестиций и влияния на развитие, нужно усилить потенциал исполнительных учреждений параллельно с повышением уровня прозрачности в государственном управлении.
- Кроме того, улучшение доступа к навыкам и инфраструктуре будет иметь большое значение для продолжающихся усилий по диверсификации. В связи с этим продвижение государственно-частного партнерства (ГЧП) должно быть закреплено в стратегическом плане в соответствии с национальными целями развития и привести к портфелю экономически обоснованных проектов.
- Вновь созданное агентство по продвижению инвестиций играет важную роль в поддержке целей НСУР. Рекомендуется поэтапный подход к его развитию, ориентированный на построение экспертного потенциала, что позволит ему эффективно выполнять свой мандат.

КОНТЕКСТ

У Кыргызстана есть значительные неиспользованные возможности экономического роста и устойчивого развития. Стратегически расположенная на пересечении путей между Европой и Азией, на древнем Шелковом пути, эта горная страна, не имеющая выхода к морю, является признанным торговым центром и имеет потенциал стать региональным транспортным и логистическим узлом. Благодаря умеренной погоде и хорошим пастбищам для разведения крупного рогатого скота, сельское хозяйство стало основным видом экономической деятельности. Обилие минеральных ресурсов стало привлекать крупные инвестиции зарубежных горнодобывающих компаний, а незагрязненные природные ландшафты привлекают все больше туристов. Кроме того, Кыргызстан имеет значительный нереализованный потенциал возобновляемых источников энергии.

С момента обретения независимости в 1991 году Кыргызстан пережил быстрый переход к рыночной экономике. Несмотря на сохраняющиеся трудности, Кыргызстан был одним из первых бывших советских республик, принявших демократическую конституцию, в которой страна закрепила основные свободы личности. В результате, образовалось одно из самых ярких гражданских обществ в регионе. Что касается экономической политики, правительство приступило к осуществлению ряда инициатив, направленных на отмену ценового и валютного контроля, пересмотра государственных субсидий, реформу собственности на землю и приватизацию видов деятельности в ряде ключевых отраслей. В 1998 году Кыргызстан присоединился к Всемирной торговой организации (ВТО) и принял открытый режим торговли и инвестиций. Недавно страна также присоединилась к Евразийскому экономическому союзу, что должно повысить ее экспортный потенциал (см. Приложение 1 о процессе присоединения).

Существует несколько проблем для социально-экономического развития страны. С населением в 5,8 млн человек - из которых около 64% проживают в сельской местности – и с ВВП на душу населения в 1250¹ долл. США в 2014 году, Кыргызстан остается страной с низким уровнем дохода. С момента обретения независимости цепочка поставок, связывавшая республику с другими советскими республиками, была прервана, и в течение последнего десятилетия у страны образовалась высокая задолженность, и она пережила рост безработицы и увеличение торгового дисбаланса. Частный сектор развит слабо, а его рост сдерживается серьезными недостатками в инфраструктуре и человеческом капитале. Кроме того, все серьезнее стоит проблема миграции молодежи (в 2014 году денежные переводы составили почти 30% ВВП). Общественная инфраструктура пострадала от недофинансирования в течение десятилетий, и дороги, например, остро нуждаются в ремонте и обслуживании. Хотя поставки электроэнергии превышают местные потребности, проблематична надежность самой электросети. Население республики в целом имеет хороший уровень образования, однако в связи с большим оттоком квалифицированных кадров, на сегодняшний день существует нехватка квалифицированной рабочей силы. Качество образования слабое, в результате чего существует нехватка квалифицированной рабочей силы.

¹ Согласно данным Всемирного Банка, <http://data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic>

Укрепление верховенства закона было основным опасением, влияющим на инвестиционный климат, и их преодоление является необходимым условием для экономического роста и диверсификации. Недостаточное исполнение закона, а также другие правовые и институциональные недостатки, влияющие на налоговый режим, пограничные процедуры, доступ к земле или электричеству, экологический мониторинг и общее управление остаются приоритетными в повестке дня улучшения инвестиционного климата, поддержки экономической диверсификации и открытия национальных перспектив устойчивого развития. После политических и социальных беспорядков, которые разгорелись в 2005 и 2010 годах вместе с протестами против концентрации власти и непопулярных экономических стратегий (например, резкое повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги), последовал разворот политики и экспроприации. Например, некоторые приватизированные активы были вновь национализированы после 2010 года, в том числе активы в таких отраслях, как финансы, телекоммуникации и туризм, что привело к дорогостоящим судебным разбирательствам.

Последние планы развития были направлены на диверсификацию экономики, развитие частного сектора и рост экспорта. Национальная стратегия устойчивого развития (НСУР) на период 2013-2017 годы предусматривает создание государства, основанного на верховенстве закона, и прекращение внутренних конфликтов как необходимые условия для любой успешной стратегии развития. Она также определяет актуальные приоритеты социально-экономического развития, в том числе стимулирование роста в ряде ключевых секторов, таких как добыча полезных ископаемых, агропромышленный комплекс, энергетика, транспорт, коммуникации и туризм. Национальная стратегия развития экспорта, в основном, сосредоточена на суб-секторах пищевой промышленности, а также на швейном производстве и туризме.

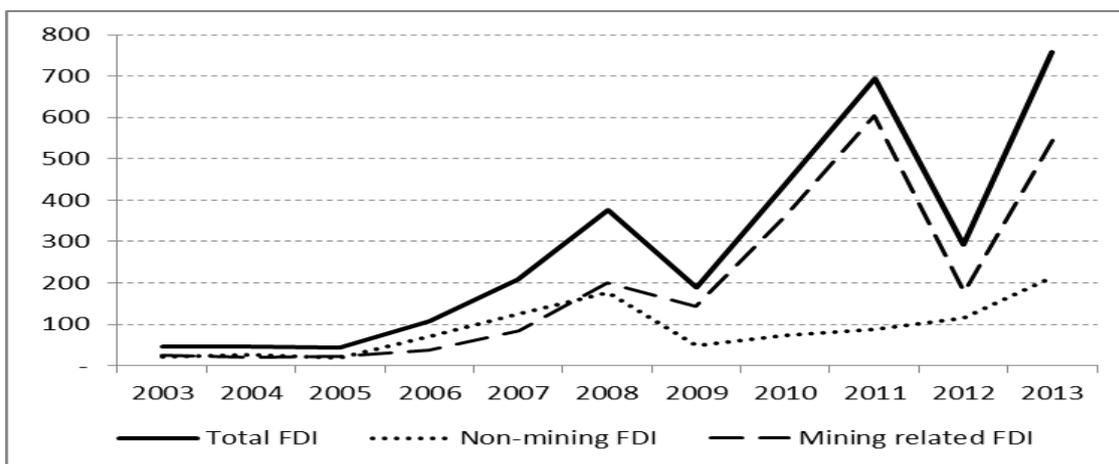
Правительство признало, что как отечественные, так и иностранные инвесторы могли бы сыграть ключевую роль в достижении целей национального развития и содействия устойчивому развитию в Кыргызстане. Инвестиция считается жизненно важным фактором для восстановления экономического роста и решения некоторых насущных экономических проблем, включая чрезмерную зависимость от помощи в целях развития, внешней задолженности и денежных переводов. В НСУР также подчеркивается необходимость целенаправленного привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в качестве потенциального источника технологических и управленческих навыков, которые могут увеличить общую конкурентоспособность национальной экономики и содействовать повышению интеграции страны в глобальные рынки. Тем не менее, НСУР не рассматривает ни особую роль, которую ПИИ могут сыграть в целевых секторах экономики, ни связанные с ними преимущества и риски, и не выявляет существующих препятствий и узких мест для инвестиций.

Хотя ПИИ увеличивались, они, в основном, были сосредоточены в горнодобывающей отрасли. На протяжении более десяти лет после обретения независимости в Кыргызстан поступали лишь скромные притоки ПИИ, которые распределялись довольно равномерно среди множества секторов, включая финансы, строительство, пищевую промышленность и горнодобывающую отрасль. В 2003-2007 годах притоки ПИИ в среднем были ниже 100 млн. долл. в год. Однако, как показано на рисунке 1, во второй половине 2000-х годов значительные инвестиции были осуществлены под влиянием резкого роста мировых цен на товары, что повысило

профиль горнодобывающего потенциала Кыргызстана. Турбулентность из-за мирового финансового кризиса и инциденты на золоторудном месторождении Кумтор (вставка 1) несущественно повлияли на общую растущую тенденцию ПИИ. В 2010-2011 гг. общий объем ПИИ в производство металла превысил 630 млн. долл. США. В те же годы более 300 млн. долл. США было вложено в геологоразведочные работы. Тем не менее, кризис вызвал спад инвестиций в не-горнодобывающие отрасли, которые лишь ненамного превысили относительно низкий уровень в докризисный 2013 год. В последнее время прогресс ПИИ в не-горнодобывающие отрасли, в основном, наблюдался за счет финансового сектора и производства нефтепродуктов.

Основные страны-инвесторы включают традиционные источники инвестиций в горнодобывающую отрасль, а также соседние страны. Канадские инвестиции в основном направлены на разведку и добычу золота, в то время как ПИИ из Китая сосредоточены в обрабатывающей промышленности и геологоразведке. Среди других стран-источников - Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (геологические и разведочные работы); Российская Федерация (обрабатывающая промышленность, электроэнергия, газ и водоснабжение, торговля и ремонт автотранспортных средств, а также финансы); а также Казахстан (торговля, финансы и геологоразведочные работы). Турция занимает первое место по количеству предприятий с участием иностранного капитала в Кыргызстане.²

Рисунок 1. Приток ПИИ в Кыргызстан имеют восходящую тенденцию, 2003–2013 гг. (Млн. долларов)



Источник: Национальный статистический комитет (НСК)

Примечание: ПИИ, связанные с горнодобывающей отраслью, представляют собой ПИИ в добычу и разработку месторождений полезных ископаемых, производство базовых металлов и готовых металлических изделий (кроме машин и оборудования), геологоразведочные виды деятельности. ПИИ в другие виды экономической деятельности классифицируются как инвестиции в не-горнодобывающие отрасли.

² Эти предприятия обычно сосредоточены в торговле и, как правило, относительно небольшие по размеру, поэтому доля Турции в общем объеме ПИИ незначительна.

Таблица 1. Сравнительные показатели привлечения ПИИ Кыргызстана

Страна	Средние притоки ПИИ								Накопленные ПИИ		
	Абсолютные показатели		Относительные показатели						Всего Млн. Долл.	Н.Д.Н. (Долл.)	% ВВП
	Млн. Долл.		Н.Д.Н. (Долл.)		На 1000 Долл. ВВП		В % от валового прироста основного капитала				
	2006–2010	2011–2013	2006–2010	2011–2013	2006–2010	2011–2013	2006–2010	2011–2013	2013	2013	2013
Кыргызстан	279	581	53,4	106,1	64,8	87,3	24,6	33,3	3 473	626,0	48,1
Бутан	40	23	57,3	31,1	35,0	12,2	7,3	1,9	163	216,1	8,2
Боливия, Плуринациональное Государство	445	1 223	45,0	116,0	28,1	44,6	17,4	24,2	10 558	989,4	35,4
Ботсвана	353	476	183,9	238,9	32,6	31,5	11,4	9,5	3 337	1 650,9	22,5
Лаосская Народно-Демократическая Республика	241	297	39,3	44,7	49,6	33,1	15,5	10,4	2 779	410,5	27,8
Республика Молдова	385	232	105,7	65,8	78,1	31,5	26,0	13,5	3 668	1 051,9	46,2
Монголия	756	3 738	283,5	1341,5	143,8	383,1	43,8	75,8	15 471	5 449,1	134,3
Таджикистан	236	137	33,0	17,1	62,0	18,0	31,3	6,9	1 625	197,9	19,1
Туркменистан	2 210	3 192	444,5	617,4	108,0	96,6	29,2	18,4	23 018	4 392,7	56,7
Узбекистан	812	1 134	29,7	39,8	26,3	22,8	11,2	7,4	8 512	294,2	15,1

Источник: ЮНКТАД, база данных ПИИ/МНП

Примечание: Кыргызстан по сравнению с девятью другими, не имеющими выхода к морю странами, находящимися на аналогичной стадии развития в соответствии с индексом человеческого развития Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

Вставка 1. Горнодобывающие виды деятельности в Кыргызстане – пример золоторудной компании Кумтор Голд

Канадская фирма Centerra Gold Inc., через свою дочернюю компанию АО Кумтор Голд Компани,* является крупным инвестором в Кыргызстане. Кумтор Голд имеет доминирующее влияние на национальную экономику за счет своей деятельности по добыче золота и основных перерабатывающих видов деятельности. Производственная мощность рудника от 15 до 18 метрических тонн в год. В 2013 году на его долю приходилось 7,8% от ВВП, вклад в промышленное производство составил 48,6% и более 30% в экспорт. Учитывая его размер, инвестиционные решения и нормативные изменения, влияющие на производство на данном руднике, могут произвести сигнальный эффект для всех других иностранных инвесторов в секторе и за его пределами.

Месторождение Кумтор расположено недалеко от китайской границы на высоте 4000 метров в тени ледника в экологически чувствительной зоне. В 2012 году Centerra Gold Inc. объявила о расширении карьера, вместе с 58-процентным увеличением подтвержденных и вероятных запасов золота. Кроме того, компания расширила ожидаемый срок службы рудника до 2023 и срок переработки руды на золотодобывающем заводе до 2026 года.

Тем не менее, проект был источником растущей политической напряженности. За последние три года отношения между Centerra, правительством и населением Кыргызской Республики становятся все более напряженными, что создает неопределенность в отношении будущего участия государства в горнодобывающем секторе.

В 2012 году работники Кумтора вышли на 10-дневную забастовку, требуя повышения заработной платы, и рудник простоял без действия, что привело к значительной производственной потере. В другом споре 600 местных жителей протестовали по поводу размера вклада компании в решение социальных нужд и инфраструктурных проектов в регионе, и с опасениями по поводу экологического воздействия компании в прошлом. После переговоров с участием представителей правительства Centerra согласилась выполнить ряд требований местных жителей. Кроме того, летом 2012 года правительство создало Государственную комиссию по Кумтору, состоящую из депутатов, министров и экспертов гражданского общества для оценки экологических, промышленных и социальных убытков, причиненных в результате деятельности на руднике. Работа Комиссии была поддержана независимыми экспертами, которые оценивали убытки. После одобрения парламентом рекомендаций Комиссии в январе 2013 года правительство представило список претензий относительно экологического ущерба на сумму в 152 млн. долл. США. Параллельно ряд депутатов парламента призвали к национализации рудника.

На фоне растущего бюджетного дефицита и планов по расширению компании Centerra правительство искало новые способы повышения доходов от проекта. Новый проект инвестиционного соглашения был подписан в декабре 2013 года, согласно которому правительство поменяет свою 33-процентную долю в Centerra Gold Inc. на 50% рудника Кумтор. Эта сделка еще не завершена.

Источники: АО Кумтор Голд Компани. <http://www.kumtor.kg/en>; НСК и интервью ЮНКТАД во время миссии по выявлению фактов.

* Проект Кумтор является интегрированным производством, предусматривающим широкий спектр деятельности по циклу производства золота. Проект был инициирован после подписания инвестиционного соглашения на эксплуатацию месторождения Кумтор в 1992 году кыргызско-канадской горнодобывающей фирмой Камеко. В результате сделки была создана компания Кумтор Голд Компани (67% принадлежало Кыргызстану, кыргызскому ГП, а 33 процента компании Камеко). Строительные работы на Кумторе начались в 1994 году, а промышленное производство золота началось в 1997 году. Проект был реструктурирован в 2004 году с подписанием нового инвестиционного соглашения, по которому право собственности Кумтор Голд Компани перешло Centerra Gold Inc. Соглашение было пересмотрено в 2009 году, и было принято решение, что доля Кыргызстана в материнской компании будет увеличена. С тех пор Кыргызстан владеет 33% в Centerra Gold Inc.

Несмотря на заметное повышение показателей привлечения ПИИ, Кыргызстан отстает от основных сопоставимых стран. В целом, при сравнении средних показателей Кыргызстана по привлечению ПИИ с другими развивающимися и переходными странами, не имеющими выхода к морю, за последние годы (Таблица 1), существенное улучшение наблюдается в период после 2010 года (например, потоки почти в два раза увеличились по сравнению с периодом 2006–2010 годы), что помогло Кыргызстану устранить отставание в показателях от многих ключевых сопоставимых стран. Тем не менее, страна по-прежнему отстает от других стран в Азии (например, Монголии и Туркменистана), как в абсолютном, так и в относительном выражении.

На этом фоне данный Обзор инвестиционной политики преследует двоякую цель: представление рекомендаций органам государственной власти по реформам в целях улучшения бизнес-среды и укрепления потенциала привлечения инвестиций, а также представление стратегии диверсификации ПИИ. Глава 1 посвящена правовой и институциональной основе, влияющей как на иностранных, так и отечественных инвесторов. Глава 2 представляет собой стратегию диверсификации ПИИ, которая предлагает общие и конкретные отраслевые меры, а также пути повышения потенциала государства для продвижения инвестиций в рамках поэтапного развития вновь созданного Агентства по продвижению инвестиций при Министерстве экономики (далее – АПИ). Стратегия, представленная в ОИП, сосредоточена на следующих секторах, швейная и текстильная промышленность, агропромышленный комплекс и туризм, – каждый из которых обладает потенциалом для привлечения иностранных инвесторов. Также приведены рекомендации по повышению стабильности горнодобывающей отрасли. Чтобы помочь кыргызским властям в выполнении этих целей, Обзор инвестиционной политики будет опираться на принципы, содержащиеся в Основах инвестиционной политики для устойчивого развития ЮНКТАД (ОИПУР), документе, в котором обобщены многолетние руководства по разработке устойчивой инвестиционной политики в отношении национальных и международных стратегий. (ЮНКТАД, 2015 г.). Ключевые рекомендации ОИП собраны в таблице (см. Приложение 2).

ГЛАВА 1: Нормативная и институциональная основа для инвестиций

С момента обретения независимости правительство приняло ряд законодательных актов, чтобы повысить привлекательность Кыргызстана как страны инвестиционного месторасположения. Самые последние законодательные акты включают в себя закон «Об инвестициях» 2003 года, № 66 и Указ «О защите инвестиций», № 23 2010 года, которые устанавливают основные принципы инвестиционной политики государства. Исходя из этого, целью данной главы является проведение анализа законов и нормативных актов, влияющих на инвестиционный климат, как для иностранных, так и местных инвесторов, а также предложить ряд конкретных рекомендаций для продолжения улучшения инвестиционного климата в стране.

I. Специальное регулирование иностранных инвестиций

а. Вход на рынок и учреждение

Кыргызстан предоставляет в целом открытый режим ПИИ с некоторыми ограничениями входа на рынок. Большинство секторов экономики и промышленности открыты для ПИИ, и процедур проверки до создания предприятия нет. Существуют ограничения только на несколько видов деятельности. Например, в воздушном транспорте, компании, которые осуществляют внутренние коммерческие полеты, должны быть зарегистрированы в Кыргызстане и по крайней мере 51% долей должны обладать кыргызы. Такое же ограничение собственности относится к компаниям, осуществляющим ремонт и техническое обслуживание воздушных судов, хотя обязательства Кыргызстана в рамках Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) предусмотрена его ликвидация к 2005 году (ВТО, 2013 г.). Кроме того, закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта», № 269 2009 г. запрещает производство и продажу этилового спирта иностранными юридическими лицами; ограничение, связанное с общественным здравоохранением, действующее во многих других странах. Наконец, в некоторых секторах государство остается квази-монопольным оператором, что может быть неофициальным барьером для иностранных инвесторов. Государственными монополиями являются компании, работающие в горнодобывающей и энергетической сферах; услуги связи (например, фиксированная связь, радиовещание и телевидение, почтовые услуги); и руководство аэропорта, а также другие.³

Некоторые положения налагают ограничения на учреждение предприятий для иностранцев, что особенно влияет на инвестиции в сельское хозяйство и туризм. Несмотря в целом на открытый режим, ряд положений может создать определенные препятствия для ПИИ в сельское хозяйство и туризм. Например, в соответствии с Земельным кодексом, иностранные инвесторы не могут владеть землей (статья 5), за исключением иностранных компаний, занимающихся ипотечным финансированием или иностранных банков в случае взыскания заложенного имущества. Иностранцы

³ Государственный республиканский реестр естественных и разрешенных монополий Кыргызской Республики, утвержденный приказом Государственного агентства по антимонопольному регулированию, № 2 2012 года, доступен на веб-сайте: www.antimonopolia.kg/index.php/reestr/monopolisty (1 мая 2015 г.).

юридические лица могут получить доступ к землевладению на договорах аренды (до 50 лет), за исключением земельных участков на границах с другими государствами и земель, классифицированных как сельскохозяйственные (смотрите раздел II.a настоящей главы). Кроме того, инвесторы в сфере туризма в Иссык-Кульской области сталкиваются с другим типом ограничения, так как развлекательные объекты и инфраструктура туризма в этом регионе не могут быть передаваться или переходить в иностранную собственность. Вместо этого, они могут быть сданы в аренду на определенный срок времени при выполнении определенных процедур, установленных Правительством (см. закон «Об устойчивом развитии Иссык-Куля» 2004 г.).

В законодательных актах даются разные определения иностранных инвестиций, что создает путаницу. В Кыргызском законодательстве есть ряд расхождений в связи с определением того, что представляет собой «иностранное юридическое лицо». Из-за того, что смысл иностранных инвестиций варьируется в зависимости от законов и правил, одно и то же предприятие может рассматриваться как иностранное юридическое лицо при одном наборе норм, и как местный инвестор в рамках других положений. Например, в соответствии с законом «Об инвестициях», порог внешнего владения устанавливается на уровне одной трети акций компании. Но нижний порог определяется в Земельном кодексе (статья 1), который определяет иностранное владение как участие в уставном капитале не менее 20%. Этот тип несогласованности, порой, заставляет иностранных инвесторов находить местных партнеров для создания совместных предприятий с единственной целью избежать возможных противоречий.

b. Обращение и защита

Национальное законодательство

Положения о недискриминации характеризуют национальное законодательство по обращению с инвестициями. Кыргызстан предоставляет недискриминационный режим для иностранных инвесторов через закон «Об инвестициях», который предусматривает, что Правительство применяет в отношении иностранных инвесторов такую же юридическую основу для экономической деятельности, которая применяется к местным юридическим лицам (статья 4.1). Другие права, предоставляемые иностранным инвесторам, включают свободу передвижения на территории страны и доступ к государственным льготам. Страна не требует никаких валютных ограничений по текущим операциям, кроме тех, которые установлены по причинам безопасности и техническим причинам (например, меры по борьбе с финансированием терроризма и отмыванием денег). Закон «Об инвестициях» в равной степени гарантирует отсутствие ограничений на репатриацию прибыли, капитала и прирост капитала в Кыргызстане.

Определение прямой экспроприации соответствует международной практике. Что касается экспроприации, закон «Об инвестициях» разрешает ее только тогда, когда она осуществляется в общественных интересах, по принципу недискриминации, в соответствии с установленной правовой процедурой, и при условии своевременной и соответствующей компенсации реального ущерба, включая упущенную выгоду. Компенсационная оплата производится по справедливой рыночной стоимости с процентами и выражена в свободно конвертируемой валюте. Кроме того, Конституция предоставляет государству право национализировать частную собственность, и процесс регулируется в соответствии с Гражданским кодексом, № 15 1996 г.

Политическая нестабильность в сочетании со слабым исполнением закона, остается проблемой. В то время как действующее законодательство устанавливает основу для довольно либерального инвестиционного режима, который предоставляет типичные стандарты защиты иностранным инвестициям, имеет место общее беспокойство среди частных заинтересованных сторон по поводу устойчивости *де-факто* и безопасности существующих инвестиций (АБР, 2013 г). Считается, что правительство не смогло эффективно защитить имущество от экспроприации или незаконного захвата частными группами во времена социальных потрясений или после смены правительства. Кроме того, в горнодобывающей отрасли отмена ряда лицензий и последние изменения в режиме налогообложения после революции 2010 года усилили обеспокоенность по поводу рентабельности инвестиций (см. главу 2, раздел II.d). Хотя неясно, были ли экспроприации и отзывы лицензий, в частности, направлены на иностранных инвесторов, общая ситуация воспринимается как сдерживающий фактор для новых инвестиций.

Арбитраж доступен для инвесторов на национальном и международном уровнях. Закон «Об инвестициях» предоставляет инвесторам доступ к процедурам урегулирования споров. Хотя приоритет отдается консультациям и переговорам, в случаях, когда мировое соглашение не было достигнуто после трех месяцев, инвестор имеет право либо подать жалобу через национальные суды или обратиться в международный арбитраж (в соответствии с правилами Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) или Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)). Если был выбран путь международного арбитража, нет необходимости прибегать к внутренним судебным процедурам. В то время как существующая система может интерпретироваться как средство для смягчения воздействия политической нестабильности, она также может подвергнуть страну к повышенным рискам судебных разбирательств, инициируемых инвесторами.

Количество международных арбитражных дел возросло с момента обретения независимости. По состоянию на апрель 2014 года, в международных арбитражных судах инвесторами было возбуждено не менее 11 дел по спорам между инвестором и государством. Каждый из этих споров связан с нарушениями положений различных международных договоров (См. ниже раздел Ib2). Последние судебные процессы связаны со спорами по поводу неисполнения договора купли-продажи газового конденсата государственным предприятием; экспроприации отеля после тюльпановой революции 2005 года; национализации Азия Универсал Банка; отзыва разрешений в горнодобывающем секторе. По состоянию на апрель 2014 года Кыргызстан столкнулся с восемью международными спорами между инвестором и государством с исками на сумму около \$ 925 млн., которая превышает среднегодовую сумму поступлений ПИИ в страну в тот или иной год и около одной трети фондов ПИИ страны.⁴

⁴ См. «Кыргызстан выиграл еще один иск по «Азия Универсал Банк», К-новости, 26 декабря 2013 года; «Михаил Надель проиграл правительству КР в международном арбитраже» Вечерний Бишкек, 15 ноября 2013 года; «Кыргызская Республика удовлетворяет иск по двустороннему инвестиционному договору компании Mineg Oxis из Великобритании», Инвестиционный арбитражный репортер 16 мая 2008 год; «В международных судах Кыргызстану выдвинуты иски на 925 млн долл. США», Стэн Радар, 19 февраля 2014 года. Следует отметить, что урегулирование споров между инвесторами и государством через арбитраж становится все более дорогостоящим для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, как в отношении выигранных сумм, так и в отношении расходов в арбитражных процедурах: ОЭСР оценила

Для того, чтобы управлять значительным количеством дел, в феврале 2014 года властями создан Центр юридического представительства. На центр возложен роль юридического представительства государственных интересов в международных судах и трибуналах, а также в местных судах. Кроме того, в соответствии с его Уставом центр обеспечивает координацию между государственными органами в целях эффективного разрешения споров, возбужденных против правительства (постановление № 89 2014 года, с дополнениями). Создание этого института может более эффективно защищать интересы государства и помочь набраться опыта в международных арбитражных разбирательствах.

Международные инвестиционные соглашения

На 1 апреля 2014 года Кыргызстан заключил 29 двусторонних инвестиционных договоров (ДИД), 20 из которых уже вступили в силу. Переговоры по международным инвестиционным соглашениям (МИС) ведутся Министерством иностранных дел по согласованию с Министерством экономики. Правительство подписало свой первый ДИД с Турцией в 1992 году, а самый последний был подписан с Латвией в 2008 году. Большинство других договоров были подписаны в первые годы независимости. Среди основных стран-источников ПИИ, соглашения действуют с Китаем и Великобританией; и был подписан договор с Казахстаном (но пока не вступил в силу на 1 мая 2015 года).

Кроме ДИД, Кыргызстан является участником различных многосторонних инвестиционных договоров. Они включают в себя Договор к Энергетической хартии (1994 г.), Конвенцию о защите прав инвесторов Содружества Независимых Государств (СНГ) (1997 г.), Соглашение о поощрении и защите инвестиций между членами Организации экономического сотрудничества (ОЭС) (2005 г.), Соглашение между государствами-членами Евразийского экономического сообщества (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация и Таджикистан) о взаимной защите и поощрении инвестиций (2008 г.) и др.⁵ Другое соответствующее международное участие страны включает членство Кыргызстана с 1998 года во Всемирной торговой организации (ВТО), Нью-Йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений и Многостороннем агентстве по инвестиционным гарантиям (МАГИ). Хотя Кыргызстан подписал в 1995 году Конвенцию об урегулировании инвестиционных споров между государствами и гражданами других государств (Конвенция МЦУИС), он не ратифицировал его (хотя он подписал ДИД, которые разрешают арбитраж МЦУИС в соответствии с правилами Дополнительного средства).

В результате подписания договоров появилась МИС с потенциально далеко идущими инвестиционными гарантиями. Режим МИС Кыргызстана предлагает

среднюю стоимость судебных издержек и расходов в более \$ 8 млн для каждой стороны на одно дело (Гаукродгер и Гордон, 2012 г.).

⁵ Кыргызстан также является участником Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Европейскими сообществами и их государствами-членами, с одной стороны, и Кыргызской Республикой, с другой стороны (1995 г.); Рамочного соглашения между Правительством Соединенных Штатов Америки, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Таджикистан, Правительством Туркменистана и Правительством Республики Узбекистан относительно развития торговых и инвестиционных отношений (2004 г.).

значительные гарантии для иностранных инвесторов. Во-первых, в соответствии с национальным законодательством, большинство действующих МИС предоставляют инвесторам (и их инвестициям) режим наибольшего благоприятствования и национальный режим после учреждения. Во-вторых, МИС Кыргызстана обычно включают в себя безоговорочные положения «справедливого и равного режима» и положения по защите инвесторов, как от прямой, так и косвенной экспроприации. Несмотря на то, что включение этих положений является общим для многих договоров, отсутствие единого толкования значений «справедливого и равного режима» и «косвенной экспроприации» было предметом многочисленных споров и дискуссий инвестиционных заинтересованных сторон по всему миру. Примечательно, что, в отличие от новых практик в других странах, ни один из рассматриваемых ДИД Кыргызстана не дает определения этим терминам. В-третьих, так называемые «зонтичные клаузулы» присутствуют в половине кыргызских ДИД. Такие положения расширяют сферу действия ДИД путем включения недоговорных обязательств (например, контрактов) принимающего государства в договоры, что способствовало росту противоречивых толкований арбитражными судами. Наконец, договоры подлежат автоматическому обновлению и, как правило, включают долговечное положение, которое может эффективно закрепить договорные нормы на срок до 20 лет после окончательного расторжения, что является высоким пределом по сравнению с международной практикой.

Аспекты устойчивого развития не были частью современной договорной практики. Во всем мире аспекты устойчивого развития все чаще рассматриваются во время переговоров по инвестиционным договорам. Существующий режим МИС Кыргызстана, однако, еще не является частью этой тенденции. Например, МИС страны не подчеркивают важность устойчивого развития в их преамбулах, они не квалифицируют и ограничивают основные обязательства (например, «справедливый и равный режим» или «косвенная экспроприация»), они не содержат исключений из рамок договора конкретно по сектору или отрасли (например, важные государственные сектора, как здравоохранение и образование) и не включают исключений государственной политики (например, по охране окружающей среды).

У страны ограниченный институциональный потенциал для приведения инвестиционных договоров в соответствие с целями развития страны. Нехватка человеческих ресурсов, специально назначенных для работы с инвестиционными договорами, ограничивает возможность эффективно анализировать проблемы, связанные с МИС, и находить пути их преодоления. Это особенно проблематично, учитывая необходимость координации между министерствами по многосторонним вопросам, требующим участия руководящих органов горнодобывающей промышленности, охраны окружающей среды и социальной сферы. Присоединение к ЕАЭС и необходимость принятия стратегии жизнеспособной инвестиционной привлекательности делает эту проблему еще более актуальной (смотри главу 2).

Рекомендации

Включить все ограничения вхождения в рынок ПИИ в закон об инвестициях и уточнить мандат органов по продвижению инвестиций. Будущие поправки в закон должны сочетать в себе все положения о ключевых особенностях национального регулирования инвестиций. Должен проводиться периодический обзор эффективности

закона и целесообразности существующих ограничений для достижения целей развития. Кроме того, пересмотр закона должен также включать недавнее решение о создании органа по продвижению инвестиций. В этом смысле закон об инвестициях должен включать конкретную информацию о мандате органов по продвижению инвестиций (См. Главу 2).

Рассмотреть реформы управления, чтобы улучшить режим и защиту. Совершенствование управления является ключевым аспектом в снижении уязвимости страны к искам иностранных инвесторов. Соответственно, правительство должно гарантировать, что существующая система защиты инвесторов действует должным образом, в том числе путем укрепления местных судебных органов и принятия законодательства против рейдерских захватов компаний (См. Раздел II г. О доступе к правосудию).

Во всех законах и подзаконных актах согласовать определения, связанные с инвестициями. В частности, согласованные определения внесут больше ясности в существующих ограничениях, связанных с доступом к собственности в двух приоритетных секторах в стратегии правительства по диверсификации ПИИ, то есть деятельности в области сельского хозяйства и туризма (См. Главу 2).

Улучшить внутренний потенциал для управления режимом МИС. Правительство, возможно, пожелает рассмотреть эффективную стратегию для будущего заключения договоров (см. ниже) и сосредоточится на создании адекватных институциональных возможностей в Министерстве экономики, а также в других соответствующих организациях. Для этого ЮНКТАД может оказать помощь в работе по наращиванию потенциала и техническому сотрудничеству в целях повышения потенциала правительства, связанного с МИС, в том числе по вопросам связанным с «инвестиционными политиками нового поколения».

Принять подход к переговорам по МИС, который совместим с принципами устойчивого развития и стратегией развития страны. Страна может модернизировать свою сеть соглашений с тем, чтобы сделать ее более благоприятной для целей устойчивого развития, содействуя согласованности между МИС и другими целями государственной политики и снижая подверженность государства к конфликтам, которые могут возникнуть в области поощрения и защиты законных целей, представляющих общественный интерес. Среди прочего, это потребует установления четкой целенаправленности в области применения договора, определение и уточнение основных положений, в том числе исключений предусмотренных государственной политикой и разработки более совершенного механизма по урегулированию инвестиционных споров. Варианты политики, содержащиеся в *Основе инвестиционной политики для устойчивого развития (ОИПУР)* ЮНКТАД, могут играть важную роль в этой стратегии. ОИПУР предлагает альтернативные варианты договорных положений, которые предоставляют органам власти широкий выбор вариантов, чтобы максимизировать преимущества устойчивого развития и минимизировать связанные проблемы, которые могут сопровождать иностранные инвестиции (ЮНКТАД 2015 г.). Кроме того, правительство могло бы создать модельный ДИД, который будет служить в качестве основы для будущих переговоров; содействовать проведению консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами для обеспечения тщательно

обоснованных принятых решений, а также рассмотреть вопрос об обращении за помощью к ЮНКТАД по обучению и консультационным услугам.

Сократить подверженность страны риску необходимости урегулирования споров между инвестором и государством. Кыргызстан должен пересмотреть свою систему урегулирования споров с участием иностранных инвесторов. Это будет включать тщательный анализ плюсов и минусов, связанных с предоставлением иностранным инвесторам доступа к международному арбитражу через внутреннее законодательство страны и модернизацию положений об урегулировании споров в своих МИС на основе накопленного опыта и международной передовой практики. Укрепление политики в области профилактики споров путем содействия консультации и диалогу между инвестором и государством включительно имеет огромное значение, как на национальном, так и на международном уровне. Что касается МИС, важно в них детально описать спектр споров, которые могут быть подвержены процедуре разрешения споров между инвестором и государством (РСМИГ), учитывая требование об исчерпании внутренних средств или улучшении процедурных и организационных аспектов РСМИГ. Опять же, ОИПУР ЮНКТАД и его направления реформы для РСМИГ могут предложить рекомендации в этом отношении.⁶

II. Общий инвестиционный климат

а. Деятельность компании и доступ к земле и недвижимости

Регистрация компании

Стандартные формы регистрации компании существуют для всех типов хозяйствующих субъектов. Регистрация компании и процедуры запуска регулируются законом «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов и дочерних компаний», № 57 2009 года. Основные организационно-правовые формы доступные для бизнес-операций – индивидуальная собственность, общество с ограниченной ответственностью (наиболее распространенный тип, требующий минимум двух акционеров), акционерное общество, товарищество, филиалы и представительства иностранных компаний.⁷

Правительство успешно реализовало реформы в области содействия бизнесу. Предприятия, которые учреждаются в качестве отдельных юридических лиц, должны регистрироваться в Министерстве юстиции через процесс который по оценкам займет пять дней. В 2009 году правительство отменило некоторые требования, такие как нотариально заверенные подписи учредителей, минимальный акционерный капитал для нефинансовых компаний, и требования открыть счет в банке до регистрации компании. В результате страна улучшила свою позицию в рейтинге Всемирного банка легкости ведения бизнеса со 104 в 2005 году до 68 в 2014 году (Всемирный банк, 2013 г.; Торгово-промышленная палата и JICA, 2013 г). При Министерстве юстиции был создан

⁶ См. «Реформа режима МИС: Четыре направления действий и путь вперед» в *Записке ЮНКТАД по вопросам МИС*. № 3. Июнь 2014 г. На веб-сайте: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2014d6_en.pdf (1 мая 2015 г).

⁷ Филиалы (или представительства) иностранных компаний можно открывать без создания отдельного юридического лица. Некоторые ограничения применимы: представительство ограничивается только представлением иностранного юридического лица, и он не может получить лицензию для осуществление определенных видов деятельности (ВТО, 2013 г).

центр одной остановки (единого окна), который предназначен для взаимодействия в электронном виде со всеми задействованными ведомствами (т.е. Социальный фонд, Государственная налоговая служба и Национальный статистический комитет). Тем не менее, на практике по-прежнему необходимо регистрироваться в Государственной налоговой службе и Социальном фонде отдельно, так как каждому из этих ведомств нужно принять инструкции, чтобы центр одной остановки действовал. Остальная процедура предусматривает получение разрешения на выдачу печати для использования в официальных документах. Стоимость ее составляет от 1000 до 2000 кыргызских сомов (около 19 до 38 долл.)⁸ Еще одно требование относится к иностранным компаниям, которое состоит в том, чтобы представить легализованную выписку из Государственного реестра страны происхождения, подтверждающую, что компания должным образом зарегистрирована и в хорошем положении. Однако правительство заключило ряд международных договоров, которые освобождают юридические лица-резиденты в некоторых странах от этой формальности (или упрощают ее) (Торгово-промышленная палата и JICA, 2013 г.; закон «О государственной регистрации юридических лиц», № 57 2009 года, статья 10).

Лицензии и разрешения

В настоящее время осуществляется процесс реформирования с целью улучшения содействия коммерческой деятельности. Лицензирование регулируется законом от 2013 года № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике». Государственная политика и координация мероприятий лицензирования и выдачи разрешений находятся под эгидой Министерства экономики (для лицензий, выданных органом, ответственным за окружающую среду, смотрите раздел 2.е в этой главе). Полный список видов деятельности, требующих лицензии и разрешения, содержится в выше обозначенном законе (статьи 15, 16 и 17). Закон установил максимальный срок до 30 дней для выдачи лицензии или для отказа в ее выдаче. Если компетентный орган не выдал лицензию в течение данного срока, лицензия предоставляется автоматически (статья 20.5). Закон также предусматривает условия для выдачи, приостановления или аннулирования лицензий и разрешений, контроля, и единого порядка регистрации санкций за нарушения лицензионных требований. В результате проведенных реформ число лицензий и разрешений сократилось с 490 до 101.

Сокращение времени, необходимого для получения лицензий и разрешений, также является приоритетом. Последние опросы предприятий показали, что получение лицензий и разрешений для бизнеса занимает много времени. Доля времени менеджеров, которая расходуется на то, чтобы иметь дело с законодательством или с государственными учреждениями, увеличилась в два раза – с 6 процентов в 2008 году до 13 процентов в 2013 году, а среднее время ожидания для операционных лицензий увеличилось в период между 2008 и 2013 гг. от 18 до 32 дней. Это больше, чем в других странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза (ЕБРР / Всемирный банк, 2013 г.). По состоянию на 1 августа 2015 года, был предложен проект поправки к Закону от 2013 года № 195 с целью уменьшения количества лицензируемых видов деятельности, а также внедрить

⁸ Средний официальный номинальный курс на 2014 составил 53,65 сомов за 1 доллар (см. МВФ, Международная финансовая статистика).

автоматизированную информационную систему выдачи лицензий через интернет. Эта система будет способствовать упрощению деловой практики и сокращению возможностей для коррупции путем устранения непосредственного контакта между лицензиаром и лицензиатом.

Некоторые препятствия остаются в строительном секторе в отношении доступа к электричеству. Разрешения и лицензии в строительном секторе требуют более конкретных реформ. В 2008 году был создан центр одной остановки для выдачи разрешений на предварительное проектирование и строительство Государственным агентством по архитектуре и строительству (ГААС). Реформа освободила предприятия от необходимости иметь дело с несколькими государственными органами на этапах получения каждого разрешения на проектирование, лицензию на строительство, разрешение на ввод в эксплуатацию. Но одним недостающим звеном является доступ к электричеству. Несмотря на то, что предприятие может подать заявление на подключение в ГААС, необходимо пойти в электрораспределительную компанию, чтобы убедиться, что заявление должным образом обработано, оплатить за услуги составления технических спецификаций. Кроме того, после завершения работ по внешнему подключению, электромонтаж должны проверить распределительная компания и Государственная инспекция по энергетике. Вся процедура сложная и длительная (занимает около 159 дней), что дает достаточно возможности для поведения по собственному усмотрению и объясняет тот факт, что Кыргызстан в настоящее время занимает 168 место из 189 стран по степени легкости получения электроэнергии (Всемирный банк, 2014А). В самом деле, обследования предприятий также показали повышение ожиданий взяток в течение последних лет (ЕБРР / Всемирный банк, 2014 г; См. Также раздел g).

Проверки предприятий

Сбои, связанные с проверками предприятий, являются проблемой. По оценкам исследования, проведенного Всемирным банком в 2011 году, малые и средние предприятия и индивидуальные предприниматели подвергались проверкам в среднем в год четыре и семь раз соответственно, со средней продолжительностью в семь рабочих дней для малых и средних предприятий и один рабочий день для индивидуальных предпринимателей. В целом, охват проверками, который в 2001 году составил более 70 процентов МСП, выше, чем в других странах с переходной экономикой, которые внедрили механизмы проверок на основе риска, такие, как Беларусь и Украина (Всемирный банк / МФК, 2013 г). Проверки проводятся 12 инспекциями по таким темам как окружающая среда, здравоохранение, труд, конкуренция, налогообложение, социальное обеспечение и промышленная безопасность, среди прочего (См. также разделы «с» и «е» в этой главе). Чаще всего фирмы сталкиваются с визитами государственной налоговой службы, Социального фонда, Агентства пожарной безопасности, а также санитарно-эпидемиологической службы. Проверки могут быть плановыми и внеплановыми. Организации частного сектора отметили, что сбои, связанные с чрезмерными и неожиданными проверками бизнеса, являются предметом озабоченности, особенно в швейной промышленности (См. Главу 2).

Правительство продвигает значимые реформы по снижению бремени проверок. Проверки бизнеса регулируются законом «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», № 72 2007 г. В последнее время был принят ряд нормативных

актов для улучшения такой ситуации. В 2012 году были введены критерии оценки риска, чтобы проверки были сосредоточены на компаниях с высокими рисками и сократить общее количество проверок. Кроме того, число органов уполномоченных проводить проверки бизнеса, было сокращено с 21 до 12. Эти поправки привели к значительному снижению количества проверок (с 24 400 в 2011 году до 13 500 в 2012 году). Кроме того, в 2013 году правительство ввело новую электронную базу данных («proverka.kg»), таким образом, делая более прозрачным процесс планирования проверок и оценки рисков (Постановление № 195 о единой автоматизированной базе данных для проверок субъектов предпринимательства на 2013 г).⁹ По состоянию на 1 августа 2015 г. был разработан проект закона о внесении изменения в закон № 72 2007 г., содержащий положения по дальнейшему сокращению бремени инспекций. Целью является исключение потенциальных коррупционных механизмов и гармонизация законодательных актов. Законопроект предусматривает освобождение от проверок для новых предпринимателей в течение трех лет и снижение в два раза частоты санитарно-эпидемиологических проверок. Он также устанавливает однодневный предел для пост-инспекционных проверок. Следует подчеркнуть, однако, что независимо от возможного потенциала данных освобождений для облегчения операций компании, инспекции предприятий служат общественным интересам и в целом освобождение предприятий от проверок может создать угрозу безопасности.

Доступ к земле и недвижимости

С момента обретения независимости правительство осуществило земельную реформу в качестве неотъемлемой части инициативы по приватизации государственной собственности. С помощью международных организаций сотрудничества (Шведского агентства международного развития и сотрудничества (SIDA), USAID и Всемирного банка) внесены изменения в законодательство и выполнены институциональные изменения. Важно отметить, что земельный кадастр и система регистрации земель были объединены в 1999 году в Единую государственную регистрационную службу (Госрегистр). Департамент по кадастру и регистрации прав собственности является подразделением этой службы, который поддерживает земельный кадастр, кадастровую картографированию и регистрацию прав собственности. В рамках процесса приватизации был создан фонд перераспределения земель, который с тех пор был переименован в Государственный фонд земель сельскохозяйственного назначения (ЕЭК ООН, 2010). В ходе реформы 75% сельскохозяйственных земель были переданы в частную собственность и остальные 25% были переданы Фонду для государственного управления. Эти земли предназначены для различных целей: расширение территории сельских населенных пунктов, создание сельскохозяйственных предприятий, лизинг сельхозпроизводителям, распределение среди граждан и для других целей. Земли Фонда являются государственной собственностью и не могут быть проданы (См. Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», № 4 2001 года, статьи 2 и 20, и Постановление № 199 о стратегии использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий 2009 года).

⁹ См. Постановление № 422 о критериях оценки степени риска в хозяйственной деятельности 2012 года; Постановление № 166 о перечне компетентных органов, имеющих право проводить проверки 2012 г; Министерство экономики, «Аналитическая записка о выполненных проверках субъектов предпринимательства в 2012 году». Они доступны на веб-сайте: http://proverka.kg/media/uploads/files/gko/news/analiz_po_proverkam_2012.pdf (доступно с 1 мая 2014 г).

Автоматическая регистрация земельных участков уже функционирует и осуществляется внедрение новых геодезических технологий. Начиная с 2000 года, Всемирный банк в сотрудничестве с Госрегистром начал *проект регистрации земель и недвижимости (LRERP)*. Проектом создано 50 местных отделений по всей стране, и им предоставлено необходимое оборудование, проведено обучение должностных лиц и специалистов по недвижимости, и поддерживается систематическая регистрация более 2,7 миллионов земельных участков и объектов недвижимости в электронной базе данных. В настоящее время действует автоматизированная система регистрации прав на недвижимость и была создана единая база данных недвижимости. Уже начатые реформы включают в себя создание электронных кадастровых карт и внедрение новых GPS технологий в кадастровых съемках.¹⁰

Пока еще нет хорошо функционирующего рынка земли. В соответствии со статьей 35 Земельного кодекса, можно передать право собственности на землю (покупать, продавать и сдавать в аренду) без каких-либо разрешений со стороны правительства. Тем не менее, основной рынок земли не полностью развит в связи с нехваткой доступных земельных участков и высоких цен.¹¹ Кроме того, имеются также ограничения по использованию земель сельскохозяйственного назначения в качестве залога (Закон об управлении землями сельскохозяйственного назначения, статья 23), согласно которому земли сельскохозяйственного назначения могут быть переданы в залог только в отдельных банках и специализированных финансовых учреждениях. Эти ограничения препятствуют развитию земельного рынка. Кроме того, что касается доступа к сельскохозяйственной земле, был установлен мораторий, чтобы предотвратить превращение орошаемых сельскохозяйственных земель в другие категории земель (закон «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель в другие категории земель и виды угодий», № 257, 2009 г). Целью правительства было не допустить злоупотреблений, связанных со строительством частного жилья на сельхозугодиях.

Иностранные инвесторы сталкиваются с дополнительными трудностями, особенно в сельскохозяйственном секторе. Как было отмечено выше в разделе I.a, земельное законодательство неясно в отношении доступа к сельскохозяйственным землям для иностранных лиц. Земельный кодекс (статья 5.1) запрещает предоставление и передачу в собственность сельскохозяйственных угодий иностранным лицам. Слово «предоставление» может быть истолковано как строгий запрет на допуск иностранцев к сельскохозяйственным угодьям, в том числе на лизинг. Тем не менее, тот же кодекс (статья 5.3) утверждает, что земельные участки вне населенных пунктов могут быть предоставлены иностранным лицам во временное пользование, что можно интерпретировать как право на временный лизинг. Однако там не указано, что земля «вне населенных пунктов» может быть использована для сельскохозяйственной деятельности. Наконец, Положение об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, утвержденное постановлением Парламента 1997-III 2007 года гласит, что земли

¹⁰ Департамент по кадастру и регистрации прав собственности, второй проект «Регистрация земли и недвижимого имущества». Доступно на веб-сайте» http://www.gosreg.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=77 (доступно с 1 мая 2014 года).

¹¹ См. «В 2013 году объем сделок на рынке недвижимости в Кыргызстане составил \$ 1,8 млрд., 22 января 2014 г.». Доступно на веб-сайте: <http://www.kyrtag.kg/news/detail.php?ID=2321> (доступно с 9 июня 2014 года).

Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий не могут быть предоставлены иностранным лицам (статья 6). Таким образом, уровни ограничений в разных положениях не соответствуют друг другу.

Рекомендации

Дальнейшее внедрение операционных реформ предприятий с целью сокращения административных барьеров; улучшение координации между государственными структурами, участвующими в инвестиционном процессе, в том числе следующие рекомендации:

Улучшить поддержку бизнеса за счет повышения прозрачности. Правительство должно рассмотреть вопрос о введении дополнительных мер по повышению прозрачности, таких, как программы содействия бизнесу ЮНКТАД. Программа помогает упрощению административных процедур и основана на 10 принципах, которые, в общем, позволяют правительствам сократить шаги и требования более чем на 50 процентов, не меняя законы. Кроме того, веб-инструмент ЮНКТАД «eRegulations» также может помочь оптимизировать бизнес-процессы.

Работать над тем, чтобы центр по принципу одной остановки (единого окна) для регистрации компаний при Министерстве юстиции полноценно действовал. Принцип одной остановки пока не действует, и все еще нужно регистрироваться в Социальном фонде и Государственной налоговой службе. Для обеспечения оперативности, все действующие правила должны быть приведены в соответствие с законом о государственной регистрации юридических лиц.

Упростить процедуры получения доступа к электричеству. На данный момент процедуры для получения доступа к электричеству очень обременительны для компаний. Рекомендуется уменьшить сроки для процедур и улучшить координацию между ГААС и распределительными компаниями, чтобы бизнесу не нужно было дополнительно связываться с распределительной компанией на стадии заявки на подключение.

Продолжить реформы для улучшения доступа к земле. Правительству нужно работать над тем, чтобы согласовать определения во всех законодательствах, касающихся доступа к земле, землепользования, а также над действующим ограничением для права собственности или аренды. Следует уточнить положения о доступе к земле для иностранцев в сельском хозяйстве и указать продолжительность сроков аренды. Учитывая, что правительство стремится привлечь иностранные инвестиции в сельское хозяйство (См. Главу 2), власти могут рассмотреть вопрос о введении программы банка земель по выявлению земель, подходящих для инвестиций, в том числе возможность изменения статуса землепользования в целях содействия лизингу заинтересованным инвесторам. Как отмечалось в главе 2, влияние иностранных инвесторов в сельском хозяйстве связано с выбранным типом модели развития. ЮНКТАД и другие международные организации собрали набор из семи принципов ответственного инвестирования в сельское хозяйство (ОИСХ), учитывающих права, средства к существованию и ресурсы. Они могут служить в качестве руководства в этом отношении (См. Главу 2, вставку 2.1).

в. Налогообложение

Власти установили конкурентоспособный налоговый режим для иностранных компаний, но он остается обременительным для малых и средних предприятий (МСП). В целом, корпоративные налоговые ставки низки по сравнению со странами на аналогичной стадии развития (См. Главу 2, где дается сравнения секторов). Действительно, благоприятные налоговые ставки были одним из основных движущих факторов для иностранных инвестиций с момента обретения независимости, по мнению многих опрошенных инвесторов. Режим налогообложения претерпел значительные изменения в 2008 году с введением нового Налогового кодекса, который снизил налоговые ставки и увеличил имеющиеся льготы.¹² Реформа в целом облегчила бремя ведения бизнеса через упрощенные правила налогообложения, и она, как считается, также способствовала росту государственных доходов. Тем не менее, остаются еще некоторые серьезные предубеждения против местных МСП, что объясняет относительно большой размер теневой экономики и широкое распространение уклонения от уплаты налогов.

Ставка налога на прибыль относительно низкая и сопровождается значительными допустимыми вычетами. Стандартная ставка налога на прибыль составляет 10% за исключением компаний, занятых в добыче золотой руды, концентрата, сплава и аффинированного золота, которые пользуются особым режимом (смотри главу 2, раздел по добыче). Налог применяется к совокупному годовому доходу минус допустимые вычеты. Налогооблагаемая прибыль включает в себя все виды дохода от предпринимательской деятельности, плюс доходы от собственности, дивиденды, проценты и роялти и субсидии (налоговый Кодекс, статья 188). Убытки по экономической деятельности могут быть перенесены на срок до пяти лет, следующих за периодом, в котором потери были понесены, и вычитаются из налогооблагаемой прибыли. Потери, которые были понесены в течение налогового периода, когда налогоплательщик был освобожден от налогов, не могут переноситься (налоговый Кодекс, статья 206).

Ставка налога на добавленную стоимость относительно низкая, с низким регистрационным порогом. Налог на добавленную стоимость (НДС) взимается по ставке 12%, но применяются многочисленные исключения (например, продажа или аренда жилых зданий, сельскохозяйственных товаров и техники, удобрений, вакцинация крупного рогатого скота, финансовые услуги, страховые услуги и транспортные услуги). Экспорт - по нулевой ставке. В целях соблюдения правил уплаты НДС, фирмы должны подавать ежемесячную декларацию, и налог должен быть уплачен в течение 25 дней после окончания предыдущего налогового периода. В интервью МСП подтвердили, что им приходится проходить громоздкие административные процедуры для подачи налоговой декларации по НДС, и что ежемесячные декларации по НДС по-прежнему особенно обременительны.¹³ Следует

¹² См. Налоговый кодекс 230 2008 г. (от 1 января 2009 года). Основные изменения заключались в сокращении количества налогов с 16 до 8, снижении ставок налога на добавленную стоимость (НДС) с 20 процентов до 12 процентов, введении нового налога на имущество и налога с продаж (последний заменяет налог с розничных продаж, дорожный налог и отчисления в фонд ЧС).

¹³ 4 августа 2015 года был принят закон № 96 "О внесении изменений в налоговый Кодекс", который изменил периодичность предоставления отчетности и уплаты налогов, а также облегчил налоговое бремя для субъектов малого и среднего предпринимательства. Соответственно, для фирм с оборотом до 4 млн сомов в год как отчетность, так и уплата налогов производится на ежеквартальной основе. Для средних предприятий

отметить, что порог, чтобы претендовать на освобождение от уплаты НДС, был установлен на уровне 4 млн. сомов в год (примерно 74 500 \$) (налоговый Кодекс, статья 229). Этот порог, который значительно ниже, чем его эквиваленты, действующие в Российской Федерации и Казахстане (по состоянию на март 2014 год) вредит эволюции предприятий – в частности, «созреванию» из индивидуальных предпринимателей в МСП – и оказал негативное влияние на производство и создание рабочих мест.

Налог с продаж накладывается на НДС по налоговой базе, но существующие фискальные ограничения не допускают быстрого решения. В ходе реформы 2009 года в дополнение к НДС был введен налог с продаж со ставкой от 1 до 5%. В результате реформы получилась накладка в налоговой базе по НДС и налогу с продаж. Следуя рекомендациям МВФ, Кыргызстан взял на себя обязательство постепенно упразднить налог с продаж. В 2010 году была сделана корректировка в 0,5 процента, но бюджетные ограничения помешали дальнейшим сокращениям (См. Закон «О вступлении в силу налогового Кодекса 2008 года, № 231»¹⁴. По состоянию на 1 августа 2015 г. Правительством рассматриваются дальнейшие поправки к налогообложению, которые повысят действующий регистрационный порог НДС до 6 млн. сомов и отменят налог с продаж на экспорт (за исключением банковских, страховых и телекоммуникационных услуг).

Налоговое законодательство предусматривает ряд льгот. Они применяются в равной степени к местным и иностранным фирмам, такие льготы как освобождение от НДС (упомянутого выше) или налоговые льготы для затрат на НИОКР (100%), связанных с экономической деятельностью компании (ст. 197 налогового Кодекса). Кроме того, сельскохозяйственный сектор пользуется дополнительными преференциями: ряд компаний пищевой перерабатывающей промышленности освобождены от налога на прибыль в течение трех лет (см. список в Указе № 37 от 25 января 2013 г.). В дополнение к свободным экономическим зонам (См. Ниже), налоговый Кодекс также устанавливает пять особых налоговых режимов, которые относятся к предприятиям (вставка 1.1). Наконец, режимы налоговой стабильности приведены в инвестиционном и горном законодательстве. Закон «Об инвестициях» (статья 2.2) предусматривает, что если в налоговое и таможенное законодательство вносятся какие-либо изменения, инвесторы могут выбрать более благоприятные условия в течение 10 лет с момента начала их инвестиционной деятельности. Налоговый кодекс также предусматривает стабильность налогового режима для недропользователей, которые застрахованы от повышения налоговых ставок до 20 лет. Тем не менее, не были приняты положения по реализации указанных режимов налоговой стабильности.

Положения трансфертного ценообразования имеют ограниченную сферу применения и никаких четких правил борьбы с уклонением от уплаты не существует. Правила трансфертного ценообразования установлены в налоговом Кодексе (статьи 120–121). Примечательно, что международно признанные «правила лучшего метода» и методы прибыльности не учтены в законодательстве Кыргызстана.

(оборот от 4 до 30 млн. сомов) отчетность осуществляется на ежеквартальной основе, а налоговые платежи ежемесячно.

¹⁴ Налог с оборота негативно влияет на конкурентоспособность предприятий, поскольку последствия умножаются, когда товары переходят из одного бизнеса в другой, тем самым вызывая искажения в экономической деятельности. МВФ рекомендует постепенно упразднить его и рассмотреть его замену увеличением ставки НДС (МВФ, 2013 г.).

Кроме того, действующие правила применения имеющихся методов не уточнены: Например, нет никакого порога для сделок, подлежащих мониторингу. Также Налоговый кодекс не содержит подробных условий для мониторинга операций или взаимодействия между органами власти.¹⁵ Таким образом, законодательство неэффективно для защиты страны от агрессивного налогового планирования. Так как кыргызская экономика все больше интегрируется в международную экономику, проблема будет обостряться. Правительство осознает эти проблемы, и в разработанной Министерством экономики Концепции фискальной политики на 2015–2020 годы предусмотрено внедрение законодательного регулирования системы трансфертного ценообразования для совершенствования принципов определения рыночных цен по сделкам между взаимозависимыми сторонами.

Недостаточная координация между министерствами, занимающимися вопросами налогообложения, мешает эффективной реализации фискальной политики. После поправок к налоговому Кодексу 2008 года в рамках реформ, направленных на упорядочение процедур оплаты налогов, были введены налоговый мониторинг и контроль. Эффективность этих реформ, однако, снижена отсутствием целостной Национальной стратегии по налоговой политике. Функции планирования налоговой политики были переданы от Министерства экономики Министерству финансов в 2013 году, но годом позже снова возвращены Министерству экономики. Однако налоговое администрирование является ответственностью Государственной налоговой службы, независимого агентства. Министерство экономики разработало планы дальнейших реформ, включая оценку эффективности существующих льготных схем. Эти планы были включены в Концепцию фискальной политики на 2015–2020.

¹⁵ В соответствии со статьями 120–121 методы, используемые для определения рыночной цены, включают сравнимую неконтролируемую цену, метод цены выпуска и метод «затраты плюс». См. Также PWC, 2013 г.; Налоговый кодекс Российской Федерации 1998 146-ФЗ; Закон Республики Казахстан 67-IV ЗРК «О трансфертном ценообразовании» 2008 года; Налоговый кодекс США 1986 года.

Вставка 1.1. Обзор налогообложения компаний в Кыргызстане

Основные налоги, влияющие на компании, - налог на прибыль; НДС; налог с продаж; отчисления на социальное страхование.

Нет налога с собственного капитала или отдельного налога на прирост капитала.

Амортизация производственных основных фондов подпадает под шкалу, которая колеблется в год от 20% (здания и сооружения, железная дорога, морской и речной транспорт; оборудование для энергетического сектора) до 30% (геологоразведочные работы и лицензии на пользование недрами; Основные средства горнодобывающих и / или перерабатывающих горнодобывающих предприятий). Ставки амортизации для легковых автомобилей, компьютеров и телефонов установлены на уровне 30%, а для автобусов, грузовиков и спецтехники, промышленного оборудования, а также для офисной мебели они составляют 25%. Ставки на остальные амортизируемые активы, не включенные в какую-либо категорию, установлены на уровне 20%.

Налог у источника дохода на проценты составляет 10%, но некоторые исключения распространяются на проценты, выплачиваемые в Социальный фонд Кыргызской Республики, банкам-резидентам, а также к процентам, получаемым лизингодателями-резидентами по договорам финансовой аренды (лизинга) (статьи 221 и 223).

Ставки налога с продаж составляют 1 процент на коммерческую деятельность и 2 процента на другие виды деятельности (за исключением мобильных услуг, которые облагаются налогом по ставке 5%. Для налогоплательщиков, которые не являются объектом обложения НДС, ставки выше: 2 процента для коммерческой деятельности и 3 процента для других видов деятельности.

Ставки отчислений в фонд социального страхования рассчитываются на основе валовой зарплаты каждого наемного работника: 10 процентов для сотрудников, 2 процента для сотрудников с ограниченными возможностями, 3 процента для иностранных граждан и лиц без гражданства (См. Закон «О ставках государственного социального страхования», № 8, 2004 г).

Финансовый год совпадает с календарным годом, но периоды оплаты налогов различаются в зависимости от налога и могут быть ежемесячными (НДС, акцизные налоги и налог с продаж), ежеквартальными (режим единого налога) или годовыми (налог на прибыль). Сроки уплаты устанавливаются для каждого налога и могут меняться. НДС, например, должен оплачиваться в течение 25 дней после окончания предыдущего налогового периода, а налог на прибыль уплачивается на ежеквартальной основе.

Кроме свободных экономических зон (См. Ниже), Налоговый кодекс включает пять типов специальных режимов:

Специальный налоговый режим	Описание
Налог на основе обязательного патента	Он применяется к 11 видам деятельности, такие как, предоставление услуг сауны, бильярдные и дискотеки. Режим заменяет налог на прибыль, налог с продаж и НДС на материалы. Налоговые ставки варьируются от 100 сом до 100 000 сом в зависимости от услуги и от числа жителей в населенном пункте. Единовременные выплаты должны производиться до начала деятельности, и

	можно работать в течение 30, 90 или 180 дней. Чем дольше срок действия разрешения, тем выгоднее ставка налога.
Налог на основе добровольного патента	<p>Физическое лицо, осуществляющее деятельность согласно перечню, утверждаемому Правительством по согласованию с профильным комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, имеет право уплачивать налог на основе добровольного патента. Физические лица, уплачивающие налог на основе добровольного патента, уплачивают налоги, установленные настоящим Кодексом, за исключением следующих видов налогов:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) налога на прибыль; 2) налога с продаж. <p>Налогоплательщики удерживают и уплачивают с заработной платы наемных работников фиксированную сумму подоходного налога на каждого наемного работника, исчисленную исходя из минимального расчетного дохода.</p>
Упрощенная система налогообложения налогоплательщиков на основе единого налога	<p>Режим для МСП применяется только, если компания не достигла порога по НДС и не является плательщиком НДС (статья 359.1 налогового Кодекса). Это позволяет компаниям платить единый налог с оборота вместо налога с продаж и налога на прибыль. Ставка для обработки сельскохозяйственной продукции, промышленности и торговли составляет 4%, а для других видов деятельности составляет 6%.</p>
Налоги на основе налогового контракта	<p>Предприятия и индивидуальные предприниматели могут платить налоги (налог на прибыль, налог с продаж и НДС) в виде фиксированных сумм, определяемых на основе самых высоких ежегодных налоговых платежей в течение предыдущих трех лет с премией в размере 25%. Договор предоставляет налогоплательщику освобождение от одной плановой годовой налоговой проверки. В настоящее время очень немногие компании работают под этим режимом (в основном, это санатории).</p>
Налоговый режим для парков высоких технологий	<p>Первый парк высоких технологий начал работу в 2013 году и до сих пор только ИТ-компании зарегистрированы в парке. Резиденты освобождаются от подоходного налога, налога с продаж и НДС и пользуются специальными ставками налога на прибыль в размере 5% для сотрудников. Дирекция парка взимает 1% с оборота компаний-резидентов для обеспечения нужд парка.</p>
Источник: Налоговый кодекс 2008 года, № 230 (от 1 января 2009 г).	

Усилия, направленные на дальнейшее упрощение налоговых платежей и снижение коррупции в налоговых органах, считаются ключевыми в борьбе с уклонением от уплаты налогов. Правительство добилось определенных успехов за счет внедрения электронных систем для налоговой декларации в двух форматах: через третью сторону (компанию-оператор) и через веб-сайт Государственной налоговой службы (только для освобождаемых от НДС лиц). По состоянию на начало 2014 года представление деклараций через правительственный веб-сайт работает в пилотном режиме и, как ожидается, начнет функционировать в течение года. Из-за того, что большинство налогоплательщиков, пользующихся электронной формой, является МСП, эти реформы должны способствовать упорядочению компаний, работающих в неформальном секторе. Еще одна проблема связана с взятками и сопутствующими притеснениями при сборе налогов, которые выяснились в нескольких интервью во время миссии по сбору данных ЮНКТАД, в первую очередь, относится к МСП. Чтобы решить эту проблему Государственная налоговая служба запустила программу по борьбе с коррупцией внутри ведомства. Программа основана на оптимизации налогового законодательства, упрощении процедур подачи налоговых деклараций, повышении осведомленности среди налогоплательщиков об их правах и обязанностях; Сокращении количества случаев для прямых контактов между сотрудниками налоговых органов и налогоплательщиками.

Инвесторы в свободных экономических зонах пользуются ослабленным режимом. По состоянию на 2014 год есть пять свободных экономических зон (СЭЗ) в Кыргызстане. Это СЭЗ «Бишкек», расположенный в непосредственной близости от столицы, «Маймак» на кыргызско-казахской границе, «Нарын» на кыргызско-китайской границе, «Каракол» в районе озера Иссык-Куль и «Лейлек». СЭЗ привлекли инвестиции из более чем 30 стран. Самый большой из них «Бишкек», на долю которого приходится более 76% от общего объема инвестиций в СЭЗ страны (Торгово-промышленная палата и JICA, 2013 г). Резиденты СЭЗ освобождены от уплаты всех налогов, но продажа товаров на территории Кыргызстана требует уплаты НДС, и Дирекция каждой зоны взимает плату в размере от 0,1 до 2% от оборота (закон «О СЭЗ», № 6 2014 года, статья 6). Как это обычно бывает, добывающая деятельность и производство товаров, подлежащих обложению акцизами (алкогольные напитки, табак, сигареты, масло), запрещены в СЭЗ.¹⁶

Рекомендации

Повысить прозрачность в системе сбора налогов. Проект борьбы с внутренней коррупцией в рамках Государственной налоговой службы является позитивным шагом и нужно поддерживать его. Также рекомендуется внешний аудит Государственной налоговой службы, например, Службой по борьбе с коррупцией при Государственном комитете национальной безопасности, ответственном за реализацию Государственной стратегии политики по борьбе с коррупцией (См. Раздел II.h по вопросам управления). Как и в других странах, правительство могло бы также рассмотреть принятие клиентских хартий, подробно описывающих качество услуг, ожидаемых от государственных органов, работающих с общественностью (ЮНКТАД, 2006). Кроме

¹⁶ Хотя в прошлом не было ясно, была ли деятельность в СЭЗ ограничена иностранными компаниями, новый закон о СЭЗ 2014 года предусматривает, что одной из целей является привлечение инвестиций в целом (то есть не ограничивается иностранными инвестициями). Дирекция СЭЗ «Бишкек» указала на то, что из всех компаний, зарегистрированных в СЭЗ, только 20 процентов имеют иностранный капитал.

того, введение прозрачности координаторов в пунктах налоговых сборов - еще один способ повысить эффективность системы сбора налогов.

Упростить административное бремя для инвесторов с акцентом на потребности МСП, а также есть необходимость в повышении формализации теневой экономики. Внедрение электронного представления налоговых деклараций является одним позитивным шагом в направлении упрощения процедуры оплаты налогов, и практику электронной подачи деклараций следует далее продвигать среди налогоплательщиков. Что касается формализации, необходимость удовлетворения потребностей МСП должна быть приоритетом. Можно рассмотреть ряд мер по снижению налогового бремени: Например, власти могут продолжать реформы по увеличению регистрационного порога по НДС и рассмотреть более широкое применение упрощенного налогообложения на основе единого налога по деятельности, которая в настоящее время освобождена от НДС. В свою очередь, можно отменить некоторые исключения из НДС (или продлить отмену налога с продаж), чтобы учитывались упущенные доходы.

Оптимизировать стимулы в виде налоговых льгот. Кыргызстан широко использует налоговые льготы для привлечения инвесторов. Тем не менее, большое количество стимулов создает дополнительную административную нагрузку на налоговые органы. В частности, власти могли бы рассмотреть вопрос об отмене специального налогового режима на договорной основе, которым в настоящее время очень мало налогоплательщиков пользуются. Следует избегать большого количества освобождений от уплаты НДС, подрывающих налоговую базу. Что касается свободных экономических зон, правительство может рассмотреть возможности, постепенно превращая их в многоцелевые зоны, опираясь на качество инфраструктуры и содействие инвестициям, а не на налоговые льготы. Это будет способствовать снижению рисков воздействия анклава и поддерживать стратегию продвижения местных связей на основе диверсификации ПИИ (См. Главу 2).

Улучшить правила трансфертного ценообразования. С вступлением новых иностранных инвесторов на рынок также будут расти возможности для технического оснащения налоговой системы. Таким образом, для Кыргызстана целесообразно рассмотреть вопрос о принятии правил точного трансфертного ценообразования и борьбы против уклонения от налогов в соответствии с наилучшими международными практиками.

с. Трудовые ресурсы

В целом, в Кыргызстане было принято трудовое законодательство, которое балансирует права работодателя и работников при сохранении гибкости рынка труда. Трудовой Кодекс № 106 2004 года устанавливает правовую основу для трудовых положений. Кроме того, трудовые отношения регулируются законом «Об охране труда», № 167 2003 года и законом «О профсоюзах», № 30 1998 года. В отношении международных обязательств, Кыргызстан ратифицировал 8 основных конвенций Международной организации труда (МОТ) и 42 технические конвенции

МОТ.¹⁷ Трудовой Кодекс предусматривает, что условия работы определяются в трудовых договорах. Законодательство различает срочные договоры (продолжительностью не более чем на пять лет) и договоры на неопределенный срок. Также предусматриваются испытательные сроки, и они не могут превышать трех месяцев для всех работников и шесть месяцев для руководителей высокого уровня (Трудовой Кодекс, статьи 55 и 62). Выходные пособия могут варьироваться от одного до двух месячных зарплат, что является низким показателем по международным стандартам для руководителей высшего звена. Если расторжение контракта связано с плохими показателями работы, компенсация необязательна (статья 86). Кроме того, в случаях увольнения по экономическим причинам, любой работник имеет право на выходные пособия в размере дополнительных зарплат за три месяца для периода поиска работы при условии, что в течение 10 рабочих дней после увольнения работник регистрируется в качестве лица, ищущего работу в государственной службе занятости (статья 87).

Система ведения переговоров по коллективным договорам комплексная, но она не охватывает переговоры по минимальной заработной плате. Кроме законодательства и договоров, трудовые отношения регулируются коллективными соглашениями, заключенными представителями работодателя и работников (как правило, профсоюзы). Коллективные договоры могут включать положения о вознаграждении, пенсиях, доплатах, правилах техники безопасности, забастовках, рабочих часах и медицинских услугах. Закон «О минимальном размере оплаты труда», № 210 2008 года предусматривает, что минимальная заработная плата устанавливается по годовому бюджету с целью постепенного увеличения вместе со стоимостью прожиточного минимума. Важно отметить, что правительство определяет уровень минимальной заработной платы в одностороннем порядке, без консультаций с профсоюзами или работодателями. Эта процедура не соответствует Конвенции о минимальной заработной плате, № 131 МОТ, которая была ратифицирована Кыргызстаном. Кроме того, трудовой Кодекс предусматривает, что минимальный размер оплаты труда, как установлено законом, не может быть ниже минимального прожиточного уровня в Кыргызстане (статья 154). В действительности, однако, последний государственный бюджет устанавливает минимальную заработную плату на 2014 год в размере месячного оклада в 900 сомов (около 17 \$), что в пять раз ниже, чем минимальный прожиточный минимум (4694 сомов по состоянию на первый квартал 2014 года).¹⁸

Действует ограничение права трудящихся на забастовку, которое не соответствует международным обязательствам Кыргызстана. Трудовой Кодекс предусматривает механизмы урегулирования споров. Отдельные споры могут быть урегулированы, в зависимости от предпочтений работника, либо через обращение к внутренним комиссиям, созданным в компаниях, путем подачи заявления в Государственную инспекцию по экологической и технической безопасности (ГИЭТБ) или через судебную систему. Разрешение коллективных трудовых споров должно пройти

¹⁷ МОТ, «Ратификации по Кыргызстану». Доступно на веб-сайте с 1 мая 2014 года: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103529.

¹⁸ Закон «О республиканском бюджете», № 227 2013 года, статья 13. Национальный статистический комитет, «прожиточный минимум для основных социальных и демографических групп населения по состоянию на первый квартал 2014 года», 10 апреля 2014 года. Доступно на веб-сайте <http://stat.kg/images/stories/docs/Express/Uroven/PM%202012/proj.minim%201q.2014.pdf> (доступно с 1 мая 2014 года).

ряд этапов, которые включают в себя согласительную процедуру между профсоюзом и работодателем и посредничество с участием третьей стороны (если примирения не получится). В соответствии со статьей 30 Конституции, рабочим гарантируется право на забастовку в следующих случаях: Если через примирительные процедуры не удалось решить спор, если работодатель избегает примирения, или, если работодатель не выполняет достигнутых договоренностей. Право на забастовку, однако, сопряжено с некоторыми ограничениями: Забастовки запрещены в железнодорожном и водном транспорте, гражданской авиации и услугах связи, прекращение работы которых, как считается, приведут к опасным последствиям. Однако эти услуги не рассматриваются как услуги первой необходимости в соответствии с международно признанным определением этого термина.¹⁹ В целом, нет никакой официальной статистики по количеству забастовок, но они происходят часто. Например, в соответствии с информацией, собранной в интервью, профсоюзы горнодобывающей отрасли реализовали свое право на забастовку в 2006, 2010 и 2012 годах, в которых споры были связаны, в основном, с оплатой труда, взносами в фонд социального страхования и дополнительными платежами.

Недостаточная обеспеченность квалифицированной рабочей силой ограничивает возможности страны для роста и диверсификации. По данным некоторых исследований, 40% безработных не могут найти работу, потому что их профессия не пользуется спросом, что свидетельствует об отсутствии согласования между системой образования и рынком труда.²⁰ Интервью с заинтересованными сторонами во время миссии по сбору данных ЮНКТАД выявили ряд проблем с навыками в ключевых секторах экономики, таких как добывающая отрасль, туризм, производство одежды и текстиля (См. Главу 2).²¹ Кроме того, постепенное ухудшение качества образования усугубляет данную проблему. Многие программы устарели и не отвечают требованиям рынка. Другие проблемы связаны с отсутствием единой национальной системы квалификации. Правительство недавно создало новые институциональные механизмы для привлечения частного сектора в определении стандартов учебных программ. Тем не менее, профсоюзы и МСП недостаточно представлены в этих процессах.²²

Детский труд и гендерное неравенство на рабочем месте остаются актуальной социальной проблемой. Конституция Кыргызской Республики запрещает использование детского труда, и Трудовой Кодекс разрешает нанимать людей, начиная только с 14 лет, однако, в 2012 году, по официальным оценкам, на территории Кыргызстана было около 50 900 работающих детей.²³ Виды работ, которые они выполняли, включают от загрузки, чистки до мойки автомобилей. Некоторые из наиболее тревожных случаев – это добыча угля и сбор металлолома из урановых

¹⁹ МОТ, «Основные положения трудового законодательства», 18 января 2014 года. Доступно на веб-сайте www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/l/g/noframes/ch5.htm#6 (доступно с 1 мая 2014 года).

²⁰ У Кыргызстана имеется молодая рабочая сила; Ежегодно 90 000 выпускников присоединяются к рабочей силе (ПРООН, 2011b).

²¹ Информация основана на интервью с работодателями и профсоюзами (МОТ, 2009 г.; правительство Кыргызстана 2009 г).

²² Профессиональные учреждения предлагают обучение около 150 профессиям. Система профессионального образования делится на три категории (начальное, среднее и высшее). Начальное профессиональное образование находится в компетенции Государственного агентства по профессионально-техническому образованию при Министерстве труда, занятости и миграции, в ведении которого 110 учебных заведений. Другие две категории регулируются и управляются Министерством образования и науки, контролирующем 36 учебных заведений. (Министерство образования и науки, начальное профессиональное образование. Доступно на веб-сайте: <http://edu.gov.kg/en/obrazovanie/nachalnoe-professionalnoe-obrazovanie.html>); Правительство Кыргызстана 2009 г.; ОЭСР 2012a).

²³ Стратегия развития социальной защиты населения на 2012–2014 гг.

свалок. Особенно трудной областью для контроля полиции является сельское хозяйство, где не всегда понятно, выполняют ли дети задание родителей или они работают в качестве наемных работников.²⁴ Хотя Кыргызстан ратифицировал основные международные документы, запрещающие использование детского труда, их осуществление отстает. Правительство знает об этом, и недавно Министерство социального развития при поддержке МОТ приступило к реализации проекта по исследованию распространенности детского труда, который планируется завершить к 2015 году.²⁵

Кыргызстан принял закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», № 184 в 2008 году, направленный на достижение равного обращения на рабочих местах. Эти усилия способствовали снижению уровня гендерного неравенства, но женщины по-прежнему, не получают равную оплату труда и возможности карьерного роста. По состоянию на 2012 год, несмотря на то, что число работающих женщин составило 40,9% рабочей силы, только 32,2% женщин занимали руководящие посты. Кроме того, заработная плата женщин достигла только 74,3% от заработной платы мужчин (Национальный статистический комитет, 2013 год).

Инициативы корпоративной социальной ответственности (КСО), в том числе предотвращение коррупции в деловой практике, на раннем этапе развития. Крупные компании золотодобывающей отрасли, услуг мобильной связи и финансовые компании признают важную роль КСО. Тем не менее, на предприятиях малого и среднего бизнеса практика социальной ответственности недостаточно развита. Практика раскрытия нефинансовой информации и публикации отчетов КСО еще не стала нормой. Недавно Международным деловым советом (МДС) был создан отдельный комитет КСО для рассмотрения этих вопросов, что является признаком растущей информированности среди заинтересованных сторон частного бизнеса.²⁶

Рекомендации

В целях улучшения условий на рынке труда, проводите регулярные консультации между правительством, профсоюзами и ассоциациями работодателей. Такие консультации должны стать нормой, например, в процессе определения минимального размера заработной платы.

Власти должны быть ориентированы на повышение согласованности высшего образования и профессиональной подготовки с потребностями рынка труда. Для

²⁴ «Упорство и детский труд выигрывают все?» *Слово Кыргызстана*, 20 ноября 2013 г. Доступно на веб-сайте <http://slovo.kg/?p=27559>; «Детский труд: в табачном рабстве», 24 марта 2013 г. Доступно на веб-сайте <http://www.24kg.org/community/174984-detskij-trud-v-tabachnom-rabstvehellipnbsp.html>. Доступно с 1 мая 2014 года.

²⁵ «Проблема детского труда в Кыргызстане должна быть изучена», *Туштук*, 18 января 2014 г.

²⁶ Портал «Открытый Кыргызстан» интервью с Асель Арстанбековой, директором КСО Бизнес сеть в Кыргызстане: www.csrkz.org/en/csr-practice/interview-with-an-expert/120-corporate-social-responsibility-just-a-show-or-the-reality.html; МДС, участие членов МДС в обучении «Нефинансовая отчетность: От решения до публикации», которое прошло в Бишкеке 10 апреля 2014 года: www.ibt.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=918:члены-международного-делового-совета-прошли-обучение-на-тему-нефинансовая-отчетность-от-решения-до-публикации-который-прошел-в-бишкеке-10-апреля-2014&Itemid=1; интервью исполнительного директора МДС Актилека Тунгатарова для портала КСО Центральная Азия, 15 апреля 2014: www.ibt.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=921:интервью-исполнительного-директора-мдс-для-портала-csr-central-asia&Itemid=1.

этой цели в разработку учебных программ должны быть включены консультации с частным сектором и профсоюзами. Профессионально-технические училища также должны обладать гибкостью, чтобы приспособить свои учебные программы к изменяющимся условиям рынка. Правительство может рассмотреть вопрос о создании механизма мониторинга и оценки исследования по определению мест нахождения выпускниками работы, и какие навыки в основном они используют на работе.²⁷

Активизировать усилия для гармонизации выполнения законодательства со стандартами МОТ, улучшить сбор статистических данных (т.е. о забастовках) и решение насущных социальных проблем в области детского труда и гендерного равенства. Необходимо рассмотреть ограничение прав на забастовку, для того, чтобы привести законодательство в соответствие с Конвенцией о свободе ассоциации и защите права на организацию. Правительству также необходимо принять меры по реализации политики сокращения детского труда и повышения гендерного равенства на рабочем месте в соответствии с существующими международными обязательствами, улучшить использование практики КСО частным сектором, включая стандарты техники безопасности труда на рабочем месте.

d. Трудоустройство нерезидентов

Существует система квот для рабочих нерезидентов, которая распределяется непрозрачно. Трудоустройство иностранцев (как местными, так и иностранными компаниями) регулируется Законом № 4 “О внешней трудовой миграции» от 2006 года и Положением о порядке осуществления деятельности по трудоустройству иностранных граждан, утверждённому постановлением № 639 2006 года. Компания может привлекать иностранных граждан, если работодатель получил разрешение уполномоченного государственного органа Кыргызстана на привлечение иностранной рабочей силы. Выдача разрешений ограничивается ежегодными квотами. Фактическая квота определяется Министерством труда по согласованию с Министерством экономики и Министерством энергетики и промышленности; Они распределены по секторам экономики и могут варьироваться в зависимости от региона. Нет никакой официально опубликованной методики для определения размера квот, и заинтересованные стороны (т.е. торгово-промышленные ассоциации, профсоюзы) не привлекаются в процесс установления квот. На 2014 год Правительство установило квоту для иностранной рабочей силы в 12 990 человек.²⁸ Министерство труда, миграции и молодежи имеет исключительное право перераспределить квоту между регионами и секторами на протяжении каждого соответствующего года. В случае, если квота для конкретного региона исчерпана, работодателям, следовательно, необходимо неофициально договориться с властями о перераспределении квоты.²⁹

Процесс рассмотрения заявления на получение разрешения является обременительным и не всегда последовательным. Индивидуальные разрешения на

²⁷ Для широкого обсуждения см. Отчет АБР 2009; ОЭСР, 2012a; Cedefop, 2009.

²⁸ Квота была распределена между областями и шестью секторами экономики следующим образом: 1) промышленность и строительство (4 992 рабочих); 2) сельское хозяйство, лесная промышленность и обрабатывающая отрасль промышленности (283 рабочих); 3) транспорт, коммуникация, добывающая промышленность (1 903 рабочих); 4) торговая деятельность, сектор обслуживания и поставки (4 322 рабочих); 5) здравоохранение, образование, наука, культура и искусство (940 рабочих); 6) банковский сектор, страховые услуги и финансовые услуги (550 рабочих).

²⁹ Постановление № 704 о миграционных квотах на рабочую силу 2013 года.

работу необходимы для каждого рабочего и выдаются они в зависимости от конкретного случая. Решение о выдаче разрешений принимается межведомственной Комиссией, состоящей из представителей Министерства труда, Министерства экономики, Государственной службы национальной безопасности, Министерства иностранных дел и Министерства внутренних дел. Разрешения выдаются министерством труда, миграции и молодежи. В соответствии с Положением о порядке осуществления деятельности по трудоустройству иностранных граждан, срок выдачи разрешений не должен превышать 35 дней для работодателей и 15 дней для иностранного работника (пункты 11 и 29). Для привлечения иностранного гражданина, работодатель должен представить доказательство того, что потребность компании в профессиональных навыках не может быть удовлетворена за счет привлечения граждан Кыргызстана. Хотя власти отдают предпочтение высококвалифицированным работникам, данное условие не упоминается в законодательстве. Как правило, разрешение выдается сроком на один год и может быть продлено. Тем не менее, для рабочих низкой квалификации и индивидуальных предпринимателей, общий период пребывания в Кыргызстане выдается сроком на два и три года соответственно (пункт 19). Опрошенные заинтересованные стороны отметили, что процесс рассмотрения выдачи разрешения обременительный. Перечень необходимых документов не является общедоступным и на практике уполномоченные органы могут потребовать дополнительные документы, которые могут задержать весь процесс оформления в целом. В результате, инвесторы иногда неофициально нанимают иностранных работников с краткосрочными туристическими визами.

Хотя для крупных инвесторов применяется ускоренный процесс рассмотрения заявлений, он не включает в себя привлечение ключевых менеджеров и членов правления. Правительство установило специальную систему подачи заявлений, которая предоставляет упрощенный режим въезда для крупных иностранных инвесторов с использованием инвестиционных виз. Соответственно, инвесторы, которые вкладывают более 500 000 долл. США и провели более одного года в Кыргызстане, имеют право подать заявление на визу, которая действительна в течение пяти лет. Инвестиционная виза выдается индивидуально и предоставляет право на многократный въезд в целях ведения бизнеса.³⁰

Рекомендации

Заменить существующую систему квот методом составления перечня редких и востребованных специальностей. Действующее законодательство не учитывает приоритетные сектора экономики, в которых наиболее срочно требуются навыки иностранных специалистов. Важно отметить, что серьезная нехватка навыков существует в таких секторах, как текстильная промышленность и горнодобывающая (см. глава 2). При сохранении возможности трудоустройства для своих граждан, Кыргызстан должен обеспечить компаниям возможность привлечения иностранных навыков, которых недостаточно на местном рынке труда. Целесообразно принять ряд мер: Министерство труда может определить ежегодное количество иностранных работников по перечню специалистов редкого профиля. Периодический опрос представителей бизнеса и рабочих можно провести в целях подготовки такого перечня. Список может

³⁰ Министерство экономики, «инвестиционная виза», 22 сентября 2012: www.mineconom.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2056&Itemid=722&lang=ru (доступно с 1 мая 2014).

определять категории рабочих, которым могут быть выданы разрешения согласно потребностям экономики по ускоренному процессу рассмотрения заявлений.

Повысить прозрачность процесса рассмотрения заявки и распределения квоты. Должен быть опубликован полный перечень документов, необходимых для подачи заявления на разрешение, и Правительство должно воздержаться от предоставления информации по отдельным запросам. Усилия должны быть направлены на снижение сроков и дискреционных элементов при распределении квот и выдаче разрешений, также как и исключений, которые могут применяться. Можно рассмотреть возможность предоставления ускоренного порядка рассмотрения заявлений, чтобы включить не только инвесторов, но и ключевых руководящих должностей и/или трех членов совета правления одной и той же компании.

В долгосрочной перспективе рассмотреть вопрос о создании программы по привлечению квалифицированных специалистов. Программа должна быть направлена на привлечение новых предпринимателей, чтобы они обосновались в Кыргызстане и инвестировали в новый бизнес (или в развитие существующего бизнеса), а также квалифицированных рабочих в те области, которые определены как испытывающие недостаток в таких специалистах. Программа также может включать требование по обучению или другие меры по обеспечению навыками местной рабочей силы. Существование большой диаспоры Кыргызских семей, проживающих в странах СНГ, может предоставить возможность для такой инициативы. ЮНКТАД уже оказывал содействие развивающимся странам, таким как Руанда, в подобных инициативах (ЮНКТАД, 2006 г.), которые могут быть основаны на успешном опыте развитых промышленных стран (таких как Австралия и Канада).

е. Окружающая среда

Природная окружающая среда Кыргызстана, известная своим горным ландшафтом и вторым по величине соленым озером в мире, в настоящее время требует решения серьезных проблем. Они включают выбивание из пользования пастбищ и эрозию почвы; Климатические изменения и соответствующее таяние ледников; И экологически опасные методы горнодобывающей промышленности. В частности, мельницы и хвостохранилища, оставленные после закрытия горных работ, как во времена Советского Союза, так и после его распада, представляют собой значительную опасность для окружающей среды. Развитие гидроэнергетики также привело к проблемам, таким как наводнение сельскохозяйственных земель ниже водохранилищ.

В целом, правовая база в области окружающей среды разрознена и составляет 150 нормативно-правовых актов, некоторые из них остались еще со времен Советского периода. Основным законом, регулирующим окружающую среду, является закон № 53 «Об охране окружающей среды» 1999 года. Другое важное законодательство включает закон № 54 «об экологической экспертизе», земельный Кодекс, лесной Кодекс и водный Кодекс. В 2009 году было предложено оптимизировать законодательство в области окружающей среды принятием экологического Кодекса, но он не был утвержден. Тем не менее, Кыргызстан частично обновил свое законодательство в области окружающей среды принятием закона № 160 «О недрах» 2012 года, закона № 195 «О разрешительно-лицензионной системе» в Кыргызской

республике и других нормативных актов. Закон «Об охране окружающей среды» устанавливает основные экологические требования для компаний, осуществляющих деятельность в стране, таких как государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ), оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и требования по утилизации отходов. Законом устанавливаются требования обязательного страхования видов деятельности, которые являются опасными для окружающей среды. Также в соответствии с законом осуществляются проверки и контроль компаний в области экологии.

Разобшенная разрешительная система в сочетании с коротким сроком действия очень дорого обходится компаниям и создаёт административное бремя для государственных ведомств. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства (ГАООСЛХ) обеспечивает выдачу экологических лицензий и разрешений. А также назначает ОВОС в соответствии с ГЭЭ (указано ниже). ГАООСЛХ выдает три вида лицензий: На охоту и ловлю птиц; На утилизацию токсичных отходов (в том числе радиоактивных); На транспортировку токсичных отходов (в том числе радиоактивных), а также другие экологические разрешения; Но разрешение на торговую деятельность (такую как ввоз автомобильных шин, бывших в употреблении, ввоз/вывоз объектов растительного и животного мира) выдаются с использованием электронного «Единого окна» (раздел II.f о содействии торговле). Срок действия лицензий не менее двух лет, а разрешения действительны один год. Для сравнения, в странах организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) экологические разрешения выдаются сроком от 5 до 10 лет и могут действовать в дальнейшем, если для пересмотра нет конкретного случая (ОЭСР, 2007 г). Длительные сроки действия упрощают разрешительную систему и снижают административную нагрузку, как на правительство, так и на отрасль. В Кыргызстане относительно короткий срок действия разрешений создает административную нагрузку на ГАООСЛХ и на частный сектор. Другая особенность действующей разрешительной системы в том, что загрязнение не считается в целом фактором, влияющим на экосистему. В результате, отдельные разрешения выдаются соответственно на загрязнение воды, атмосферы и почвы до приемлемого уровня. Однако международные тренды указывают на то, что загрязнение различных сред следует рассматривать в целом, чтобы учесть перемещение загрязнителей из одной среды в другую. (Рабочая группа ОЭСР/EAP, 2003 г.; ГАООСЛХ 2013 г).

Обязательная система экологического разрешения действует, но она не различает уровни потенциального ущерба окружающей среде. Процесс ГЭЭ проводится правительством, и он является обязательным до начала осуществления любого проекта, который влияет на окружающую среду (Закон «Об экологической экспертизе» статьи 4,9 и 15). Срок выполнения ГЭЭ не должен превышать три месяца. Кроме того, существует список более чем двадцати видов деятельности, для которых ОВОС, проводимый компанией, также является обязательным, прежде чем ГЭЭ будет завершена. Результаты ОВОС должны оцениваться в рамках ГЭЭ для определения окончательного разрешения (Общий технический регламент 151 по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской республике, 2009 год). Стоимость проведения ОВОС оплачивают компании, которым необходимо утверждение проекта. Для всех других видов деятельности, для которых ОВОС не является обязательным, компаниям необходимо все же проконсультироваться с ГАООСЛХ для принятия решения об изучении возможного воздействия. Следует отметить, что инструкции о порядке проведения ОВОС 1997 года были отменены в 2009 году, а новые инструкции

правительством еще не приняты. Такое положение создает неопределенность для компаний по поводу проведения ОВОС и вероятности утверждения проекта. В целом, существующая правовая система, по-видимому, слишком строгая и обременительная как для компаний, так и для государства. В результате, соблюдение требований к экологическим нормам неудовлетворительное. Некоторые горнодобывающие компании начали эксплуатационную деятельность в 1990-е годы без проведения ОВОС, и только недавно Государственная инспекция по экологической и технической безопасности (ГИЭТБ) смогла вмешаться, чтобы обеспечить соблюдение закона. Более общим подходом к экологическим разрешениям является классификация проектов по уровням сопутствующих рисков, которые будут определять тип необходимой оценки (например, полная, частичная или не нужна вообще), в зависимости от масштаба и потенциального воздействия на окружающую среду отдельного проекта. Различные виды категории воздействия (т.е. значительное воздействие, незначительное воздействие, не оказывает воздействия) будут определять степень необходимого исследования и оптимизацию процедур, которые можно будет применить (ЮНКТАД, 2010).

Разбросанный мониторинг показателей окружающей среды между различными государственными органами привел к неэффективности. Мониторинг экологических показателей разбросан между разными ведомствами в том числе, ГАООСЛХ, Министерством чрезвычайных ситуаций, Министерством здравоохранения, Министерством сельского хозяйства и мелиорации, а также среди других государственных органов. В попытке разделить функции регулирования и мониторинга в 2012 году было образовано новое ведомство — ГИЭТБ — которому от ГАООСЛХ были переданы функции экологического контроля. Тем не менее, координация между ГАООСЛХ и ГИЭТБ слабая и неэффективная, и как отметили заинтересованные стороны, не хватает подготовленных профессиональных кадров в недавно созданном ведомстве. Разделение компетенций между двумя ведомствами привело к сокращению штата и недостаточности человеческих ресурсов: Только шесть сотрудников в ГАООСЛХ в настоящее время занимаются ОВОС в центральном офисе. Его руководство сообщило о необходимости обучения своих сотрудников.

Необходимо продвижение Закона о ледниках. Еще одна проблема связана с тем, что в Кыргызстане часто рудники находятся рядом с ледниками. Зарегистрировано 6582 ледников, которые составляют 4,2% территории Кыргызстана и представляют важный источник рек поставляющих пресную воду. Кроме расходов на изменение климата, которое приводит к таянию ледников, промышленная деятельность по добыче полезных ископаемых может представлять и другие риски. Например, добыча полезных ископаемых на участке Кумтор привела к полному разрушению двух ледников из-за выгрузки отходов горнодобывающего производства в его окрестностях. Третий ледник (Лысый) также был разрушен (данные Центра человеческого развития «Дерево жизни» 2000 год). Впервые парламент рассматривает законопроект о ледниках. Закон запрещает виды деятельности на ледниках и их окрестностях, в том числе сбросы, рассеяние или захоронение загрязняющих веществ или элементов, химических веществ, остатков любого характера или объема; Разработка месторождений полезных ископаемых и добыча; Строительство и эксплуатация промышленных объектов (статья 4). Кроме того, закон направлен на требование проведения ОВОС для всей деятельности на ледниках и в их окрестностях и обращает внимание на необходимость разработки методики количественной оценки ущерба (статьи 3, 5, 6 и 8).

Рекомендации

Оптимизировать законодательную базу экологических разрешений и улучшить соответствие. Правительство должно рассмотреть вопрос о создании критериев на основе рисков по процессу ГЭЭ и определения, в каких случаях требуется ОВОС. Это внесет ясность и определенность в проведение ОВОС, обеспечит тем, что исследования не превышают соответствующие нормы и не выходят за пределы проекта. Кроме того, необходимо поработать над принятием инструкций по ОВОС, которые ясно и подробно определяют глубину необходимых исследований по воздействию и обеспечивают соответствующий мониторинг и соответствие.

Повышение институционального потенциала государственных органов в области охраны окружающей среды. Кыргызстан должен обеспечить эффективную координацию работы ГАООСЛХ и ГИЭТБ; И наличие необходимых человеческих ресурсов. Также рекомендуется провести обучение вновь принятых сотрудников в ГИЭТБ.

Продление срока действия экологического разрешения. Срок действия разрешений может быть продлен с 5 до 10 лет для снижения административной нагрузки на компании и ГАООСЛХ. Также в соответствии с международными направлениями развития, воздействие на окружающую среду должно оцениваться в целом как воздействие на экосистему, в том числе необходимо продвижение интегрированной разрешительной системы.

Принятие закона о защите ледников. Если законопроект о ледниках будет принят, Кыргызстан станет первой страной в регионе, имеющей такое законодательство. Меры должны быть направлены на то, чтобы положения, связанные с разработкой методики количественной оценки ущерба, были введены в действие, и обеспечены надлежащее проведение мониторинга в рамках существующей институциональной системы.

f. Содействие торговле

Проекты по содействию торговле осуществляются, но таможенное оформление остается дорогостоящим для инвесторов. Несмотря на то, что в Кыргызстане низкие тарифные барьеры после присоединения страны к ВТО в 1998 году, нетарифные барьеры остаются обременительными для компаний, осуществляющих торговую деятельность, особенно из-за стоимости таможенного оформления. Согласно *отчету «Ведение бизнеса» за 2015 г.*, процесс таможенного оформления занимает 73 дня для импорта и 63 дня для экспорта. Кыргызстан занимает 183 место в рейтинге среди 189 стран, что указывает на неэффективность системы (Всемирный Банк, 2014 г). Инициированный в 2007 году проект «Единое окно» в настоящее время управляется как государственное предприятие. Оно объединяет 11 ведомств, которые выдают документы на торговую деятельность. Эффективность предоставления таможенных услуг также повысится с принятием Единой автоматизированной информационной системы таможенной службы (ЕАИС), которая разработана при поддержке Азиатского Банка развития (АБР) и скоро будет применяться. Благодаря этим проектам, были упрощены таможенные процедуры и сокращено количество требуемых документов (ВТО, 2013 г). Тем не менее, некоторые частные заинтересованные стороны отметили, что основные торговые издержки могут повыситься на 20% в стоимости товара из-за

взятки (приведено ниже). Также создают проблемы другие недостатки на границе. Например, в результате недавнего решения, направленного на выравнивание таможенных пошлин, применимых к тканям и одежде (Постановление №573, 2012 г.), должностным лицам таможенных органов больше не нужно проверять каждую партию. Это корректировка направлена для снижения стоимости таможенных досмотров, с другой стороны, привело к массовому притоку одежды из-за рубежа, на которой заведомо ложно подменяли в качестве места изготовления Кыргызстан и беспрепятственно пересекали границу. Такое положение привело к экономическим потерям для производителей текстильной продукции Кыргызстана. Для решения проблемы в настоящее время Правительство рассматривает положение для усиления таможенного контроля ввозимой текстильной продукции.³¹

В таможенной администрации высокий уровень коррупции. Взятки на границах играют значительную роль в задержках и оказывают влияние на высокие издержки торговли. Такое мнение признается, и в правительстве, и в частном секторе. В результате, инвесторы оказались перед необходимостью использовать дорогостоящих таможенных брокеров и экспедиторские транспортные услуги, несмотря на то, что в таможенном Кодексе № 87 от 2004 года не установлено такое обязательства. По оценке, высокая стоимость услуг посредников для транзита и оформления также включает суммы взяток (АБР, 2013 г.). Кроме того, руководство свободной экономической зоны Бишкек отметило, что недавняя замена сотрудников на таможне – как часть антикоррупционных мер - привела к увеличению таможенных сборов на 44% в течение одного года.

Рекомендации

Повысить эффективность приграничного контроля. Правительству необходимо ускорить внедрение проектов Единого окна и ЕАИС. Эти задачи стали важными в свете нового Соглашения ВТО по содействию торговле, подписанному в декабре 2013 года, которое устанавливает обязательные правила для оптимизации и прозрачности таможенных процедур. В связи с этим, Правительство может использовать для повышения эффективности таможенного и приграничного контроля, например, решения ЮНКТАД для межведомственного управления рисками, управления таможенными рисками, для приграничного контроля, борьбы с коррупцией и оценки результатов эффективности, которые можно гибко интегрировать с ЕАИС или другой существующей системой.³²

Борьба с коррупцией на таможне. Коррупция на таможне является очень серьезной проблемой для экспортеров, так как приводит к дополнительным затратам и неопределенности. Основываясь на опыте СЭЗ Бишкек, можно рассмотреть вопрос замены кадров на границе. Например, Антикоррупционная служба при государственной службе национальной безопасности также может быть использована таможенными органами (см. часть II.h по вопросам управления). Более того, использование информационных технологий (ИТ) и комплексное таможенное усовершенствование повышает прозрачность и снижает риски проведения неофициальных сделок.

³¹ Проект постановления о мерах по защите местной текстильной продукции: http://energo.gov.kg/ru/normativnaja_baza/proekty/70 (доступен с 1 мая 2014).

³² См. презентацию «Об управлении риском», ЮНКТАД Автоматизированная система обработки таможенных данных (ASYCUDA) имеется на веб-сайте: <http://asycuda.org/slideshows/risk.ppt> (доступно с 15 августа 2015 г.)

г. Доступность правосудия

Безопасность пребывания, договорная стабильность и прозрачность судов остаются невыполненной задачей. Один дополнительный эффект нестабильной политической ситуации в стране в том, что договорная стабильность и безопасное пребывание остаются невыполненной задачей по защите прав собственности. Даже когда нет дискриминации между иностранцами и местными гражданами в ходе судебного разбирательства, по сообщению заинтересованных сторон для миссии по сбору информации фактов ЮНКТАД для настоящего Обзора, инвесторы отметили, что одна из серьезных проблем, которая влияет на коммерческую справедливость, касается коррупции в судах, а также случаи политически мотивированного влияния на решения, воздействующие на экономику. Несмотря на то, что правительство признает существование коррупции в качестве ключевой проблемы, реализация эффективной политики была ослаблена из-за отсутствия соответствующих институциональных возможностей (см. часть II.h).

Продолжающаяся судебная реформа предоставила возможность для альтернативных методов разрешения споров. Реформа в юридической системе Кыргызстана проводится, начиная с 1994 года. Следует отметить, что в 2004 году коммерческие арбитражные суды объединены в систему общей юрисдикции и в настоящее время экономические споры рассматриваются гражданскими судами. Альтернативные механизмы разрешения споров были также объединены в систему после принятия в 2002 году Закона №135 о судебном арбитраже, который устанавливает, что стороны могут договориться в специальных арбитражных судах или постоянных арбитражных судах. Правительство проводило и другие проекты по продвижению альтернатив судебного разбирательства. Например, при содействии USAID, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и АБР в 2003 году был создан международный арбитражный суд при торговой палате Кыргызстана.

Специальной комиссией были предложены существенные реформы, но Правительство не принимает решения по ним до сих пор. В 2012 году Президент начал новую судебную реформу и поручил специальной комиссии подготовить рекомендации. В своих выводах комиссия подчеркнула, что судебная ветвь власти в Кыргызстане политизирована и не является полностью независимой; Процесс отбора судей несовершенный и приводит к влиянию на судей разными политическими силами; Уровень компетентности и специализации судей нуждается в совершенствовании; И, что суды перегружены делами. Кроме того, Комиссией установлено, что судебная система не имеет достаточного финансирования и, что заработная плата судей и судебных работников слишком низкая, что приводит к высокой текучести кадров. Несмотря на то, что никакое законодательство не было введено в действие по заключению комиссии, некоторые предложения были приняты для обучения судей. Например, были разработаны различные программы, такие как центра подготовки судей при Верховном суде. При службе ИС в Кыргызстане также проводится профессиональная подготовка судей в рамках проекта *Юридической Школы по вопросам ИС*. Но одни учебные мероприятия не решают полностью проблемы отсутствия необходимой компетенции. Таким образом, создание специализированных судов может стать методом повышения специализации судей и повышения уровня знаний.

Необходимо законодательство по борьбе с «Рейдерскими захватами». Один из ключевых нерешенных вопросов судебных реформ касается улучшения корпоративного права. Распространенная форма преступности в постсоветских странах была определена как «Рейдерский захват» и состоит в силовом присвоении имущества или предприятий путем мнимых правовых сделок, в которых помогают коррумпированные государственные органы (от налоговых служб до милиции или судей). Такие преступления могут совершаться в отношении успешных компаний, которые становятся мишенью для отдельных лиц или группировок, с политическим влиянием и достаточно сильных, чтобы повернуть закон в свою пользу. Разработка законодательства по борьбе с рейдерством была в одной из рекомендаций специальной комиссии (см. Постановление № 147 о мерах по улучшению осуществления правосудия, 2012 г., Дополнение), но Правительству до сих пор не удалось принять меры по его осуществлению. Одной из положительных реформ стало принятие поправок к Гражданскому процессуальному кодексу, который был принят в 2012 году и снятие всех ограничений на подачу для пересмотра судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам, которые ранее ограничивались указанием срока. Изменение имеет важное значение для борьбы с рейдерством, потому что в некоторых ситуациях предприниматели нашли доказательства преступного захвата только после того как срок для пересмотра уже истек, тем самым уменьшая шансы на возврат своего бизнеса или собственности (См. «Закон против рейдеров» Русская газета, от 1 августа 2012 г).

Рекомендации

Продвижение рекомендаций Специальной комиссии по судебной реформе. В том числе работа над принятием всеобъемлющего законодательства для снижения случаев рейдерства.

В целях содействия специализации судей, рассмотреть вопрос о направлении дополнительных ресурсов на учебные мероприятия. Они должны быть направлены на подготовку судей в экономических судах и палатах, особенно имеющих дело с экономическими спорами.

h. Управление

В Кыргызстане существуют некоторые трудности в области управления, правовая и институциональная база для борьбы с коррупцией могла бы быть усилена. Политическая нестабильность в результате двух недавних революций сопровождалась обвинениями во взяточничестве, влияющими на правящую элиту и государственную службу. Понимание того, что коррупция остается неизменной, и взятки являются обычным явлением в повседневной хозяйственной деятельности, широко распространено в частном секторе. В 2005 году Кыргызстан ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции, и с того времени, предпринял некоторые шаги для ее реализации. Тем не менее, второй раунд мониторинга осуществления Стамбульского Плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР, который состоялся в 2012 году, выявил ряд областей, в которых национальное законодательство отстает от существующих стандартов. В частности, коррупционные правонарушения, определенные в уголовном Кодексе неоднозначны и слишком общего характера, нет четкого разграничения между активными и пассивными действиями взяток, что оставляет место для очень широкого толкования. Ответственность за подкуп иностранных должностных лиц не определена;

Также нет законодательства, устанавливающего эффективную ответственность компаний за взяточничество и отмывание денег. Кроме того, в действующем законодательстве нет всесторонней защиты свидетелей, сообщивших о нарушениях или злоупотреблениях (ОЭСР 2012b).

Анти-коррупция находится в компетенции нескольких учреждений, которые могли бы улучшить координацию. Два антикоррупционных органа находятся в рамках уже существующих государственных органов (а именно Служба по борьбе с коррупцией при Государственном комитете национальной обороны и отдел политики по предупреждению коррупции при Министерстве экономики). Международный опыт показывает, что борьба с системной коррупцией и коррупцией высокопоставленных чиновников требует максимально возможной степени независимости. Образование антикоррупционных органов в структуре существующего государственного органа повышает риск, что они не будут в состоянии справиться с корыстными интересами (ОЭСР, 2008 г.; ОБСЕ, 2004 г). Наконец, новая стратегия по антикоррупционной политике не определяет орган, ответственный за каждый аспект ее реализации, в том числе профилактику (ОЭСР, 2013b). Ни у одного органа нет какого-либо учреждения по выполнению функции просвещения и информирования общественности. Многие из опрошенных заинтересованных сторон в ходе миссии ЮНКТАД по сбору данных отметили, что деятельность Службы по борьбе с коррупцией при Государственном комитете национальной безопасности была эффективной в разоблачении коррупционных схем внутри некоторых государственных органов. Тем не менее, в число исследованных государственных органов еще не входят налоговая служба и таможенное управление. Совершенствование руководства этих двух государственных органов имеет решающее значение для обеспечения повышения национальной конкурентоспособности и улучшения инвестиционного климата. Кроме того, в соответствии с передовой международной практикой, многие агентства по борьбе с коррупцией также имеют независимые полномочия судебного преследования.

Были приняты некоторые инициативы по борьбе с коррупцией в органах власти, что привело к изменению политики, но гражданское общество практически не было вовлечено в данный процесс. Правительство сообщило, что служба по борьбе с коррупцией в последнее время раскрыла коррупционные схемы в Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам и в Дорожной полиции. Также было принято решение о ликвидации Агропромышленной корпорации Кыргызстана, после того, как было обнаружено, что корпорация вовлечена в хищении. Что касается мониторинга, временное Правительство в 2010 году приняло ряд мер, включая введение тестирования на полиграфе государственных органов налоговой службы, таможенной службы и финансовой полиции. Мера была реализована не без споров по поводу ее эффективности. Но результаты показали, что более 80% проверенных налоговых органов принимали незаконные платежи.³³ Также в 2012 году была принята новая государственная стратегия по антикоррупционной политике, что подтверждает политическую волю в борьбе с коррупцией и устанавливает цели и планы правительства в этой сфере. Новый Закон №153 о борьбе с коррупцией от 2012 года

³³ Бизнес портал борьбы с коррупцией, «Профиль страны Кыргызстан», <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/kyrgyzstan/show-all.aspx> (доступно с 1 мая 2015 г.); Русская служба BBC, «Коррупция в Кыргызстане: полиграф и опыт Грузии», 26 июня 2012. http://www.bbc.co.uk/russian/international/2012/06/120625_kyrgyz_georgia_corruption_fight.shtml (доступно с 15 мая 2014).

расширило количество лиц, рассматриваемых антикоррупционным законодательством, например, руководство и сотрудники Национального банка. В ближайшее время нужно внести поправки в уголовный Кодекс, касающиеся коррупционных правонарушений. Все эти меры правильного направления, но они могли бы выиграть от более активного участия гражданского общества в законотворчестве. Учитывая ясность повестки дня по борьбе с коррупцией, жаль, что Государственная стратегия по антикоррупционной политике 2012 года была разработана без особого участия общественности.

Рекомендации

Привести национальное законодательство в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции. Необходимы поправки, чтобы обеспечить полный охват коррупционных правонарушений и исключить неточности между различными законодательствами. Это будет способствовать как расследованию, так и судебному преследованию коррупции. Кыргызстан должен также рассмотреть вопрос о включении в Кодекс уголовной ответственности юридических лиц.

Улучшение деятельности антикоррупционных органов. В настоящее время обязанности двух органов по борьбе с коррупцией накладываются в области профилактики. Кроме того, ни один орган не имеет достаточно прав, чтобы обеспечить прочную правовую основу для осуществления мероприятий по борьбе с коррупцией. Оптимально любой орган должен осуществлять деятельность независимо, быть подотчетен парламенту и изолирован от политического давления. Кыргызстан может также рассмотреть вопрос о создании отдельных судов по борьбе с коррупцией, укомплектованных судьями, выбранными специально для этой цели.

Расширение участия общественности. Должны быть рассмотрены возможности реформ с точки зрения повышения уровня информированности общественности и вовлечения представителей гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики. Каналы связи с общественностью должны быть улучшены, общественность следует поощрять к информированию о случаях коррупции. Кыргызстан может обратиться к опыту Монголии, которая установила горячую линию для жалоб 24/7 в антикоррупционное агентство и провела разъяснительную работу по повышению осведомленности о своих функциях (ЮНКТАД 2013а). Представляя подобную горячую линию Службе по борьбе с коррупцией при Государственном комитете национальной безопасности, можно повысить гражданское участие.

Улучшение защиты информаторов. Правительство должно рассмотреть вопрос о введении всеобъемлющего законодательства по охране информаторов и сосредоточиться на реализации законодательства о защите свидетелей.

ГЛАВА 2: Стратегические приоритеты для диверсификации привлечения ПИИ и содействия устойчивому развитию

В данной главе представлена стратегия для Кыргызстана, направленная на увеличение притока ПИИ, содействие диверсификации экономики и достижение устойчивых результатов в области развития. Как показывает опыт развивающихся стран и стран с переходной экономикой, проекты с ПИИ предоставляют определенные преимущества (например, возможность увеличить объем основного капитала, занятость, стимулирование МСП, передача знаний и технологий; Увеличение налоговых доходов и возможностей для модернизации производства вдоль цепочек создания стоимости), однако здесь также присутствуют риски (например, ухудшение состояния окружающей среды, вытеснение местных фирм и воздействие на права местных общин). Таким образом, странам следует применять такие стратегии, которые способствуют оптимальному вкладу за счет ПИИ.

Для предоставления действенных консультаций в области политики анализ должен акцентироваться на возможности привлечения ПИИ в общественную инфраструктуру и отдельные отрасли, а также в институциональную базу для продвижения инвестиций. В первом разделе рассматриваются сложности, связанные с привлечением ПИИ в общественную инфраструктуру, в частности, электроэнергетический и транспортный секторы. Повышение надежности электроснабжения, а также дорожного и воздушного сообщения за счет ПИИ и ГЧП могло бы повысить общую инвестиционную привлекательность страны. Во втором разделе рассматривается необходимость содействия диверсификации и достижения результатов в области устойчивого развития за счет привлечения ПИИ в отдельные отрасли (т.е. в швейную и текстильную отрасли, агропромышленность и туризм). Как известно, инвестиции в эти отрасли вполне могут привести к созданию новых рабочих мест, непосредственному снижению уровня бедности и передаче знаний местным фирмам. Данный раздел также содержит рекомендации в отношении того, как повысить устойчивость горнодобывающей деятельности и способствовать установлению связей. Наконец, в последнем разделе приводится анализ институциональной базы для содействия инвестициям с акцентом на вновь созданное АПИ которое будет играть центральную роль в определении целей привлечения инвестиций в целом и на уровне конкретных отраслей. Здесь предлагается план поэтапной разработки его функций по содействию инвестициям.

I. Содействие инвестициям в общественную инфраструктуру за счет ГЧП и небольших проектов

а. Электроэнергетика

В Кыргызстане имеются огромные запасы неиспользуемых источников гидроэнергии и высокий потенциал для развития экономически эффективной ориентированной на экспорт отрасли. Кыргызстан занимает третье место среди стран СНГ по гидроэнергетическому потенциалу после Российской Федерации и

Таджикистана (АБР, 2013) и, по оценкам, до настоящего времени используется менее 10% потенциала данного сектора.³⁴ Запасы углеводородов страны также указывают на наличие возможности для выработки тепловой энергии.³⁵ При надлежащем использовании эти ресурсы могли бы обеспечить долгосрочным снабжением возобновляемой энергии при относительно низкой стоимости для местных и региональных рынков.

Однако за последние годы никаких крупных инвестиций в увеличение объемов поставок не было, вызывая обеспокоенность в отношении обеспеченности электроэнергией. В Кыргызстане электричеством обеспечена практически вся страна, однако система электроснабжения работает на старом и ненадежном оборудовании. Значительная часть установленных производственных мощностей находится в эксплуатации уже в течение более 30 лет и, в среднем, 60% станций и оборудования системы изношены (правительство Кыргызстана, 2012). Это приводит к более частым перебоям в подаче электроэнергии, особенно в зимний период, когда потребление энергии возрастает в три раза. Хотя в последние годы избыточные объемы производства привели к экспорту электроэнергии (Таблица 2.1), спрос на электроэнергию на внутреннем рынке увеличивается на 3 - 5% в год, в то время как объемы поставок электроэнергии стабилизировались. В действительности, с 1991 года в эксплуатацию был введен только один объект мощностью 120 мегаватт (МВт). Согласно прогнозам, без ввода новых генерирующих мощностей, в долгосрочной перспективе объемы излишков электроэнергии снизятся с 2 500 МВт до 400 МВт (CASA 2011). Кроме того, зависимость от линий электропередач соседних стран, обеспечивающих доступ к некоторым потребителям внутри страны, воспринимается как проблема безопасности, требующая постоянного подписания соглашений о тарифах за использование международных линий передачи.³⁶

Практически все предприятия электроэнергетической отрасли являются государственными, и лишь несколько небольших частных компаний занимаются производством и распределением электроэнергии. После обретения независимости в целях внедрения конкуренции и повышения эффективности правительство страны разработало план разукрупнения по функциональным направлениям в качестве первого шага на пути к привлечению частного капитала. Тем не менее, государство, по-прежнему, владеет более 93 процентами акций в компаниях, занимающихся производством электроэнергии (электростанций, генерирующих более 99% электроэнергии), передачей (национальной электрической сети Кыргызстана) и распределением (региональных энергетических компаний). Кроме того, в стране работают четыре небольшие частные электростанции (Чакан ГЭС, Кошой, Калинин ГЭС Лтд. и Арк Лтд.) и 27 частных компаний, имеющих лицензию на оптовое распределение

³⁴ Существующие экспортные рынки включают Казахстан и Таджикистан, но в будущем после строительства линий электропередач страна рассчитывает осуществлять поставки также в Пакистан и Афганистан (CASA, 2011).

³⁵ В Кыргызстане имеются значительные запасы углеводорода (в основном, угля, а также нефти и газа), хотя в настоящее время страна является нетто-импортером данных продуктов. Недавние притоки инвестиций из Китая позволят расширить возможности для переработки нефти и снизить зависимость от импорта определенных продуктов. Например, нефтеперерабатывающий завод Жонгда в городе Кара-Балта на севере Кыргызстана был запущен в 2013 году, и будет производить бензина класса «Евро-4» или «Евро-5», дизельное топливо и мазут. Другой аналогичный объект находится на этапе строительства в городе Токмак в Чуйской области (смотрите на веб-сайте: <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/7165-China-s-energy-footprint-in-Central-Asia>).

³⁶ Система электропередачи Кыргызстана соединяет юг и север страны посредством 500-киловольтной линии и еще одной отдельной линии, которая проходит через Узбекистан и Казахстан (АБР, 2013).

электроэнергии (ВТО, 2013; Абдурасулова, 2009). В период с 2005 по 2010 годы было предложено приватизировать четыре распределительные компании. Две из них были успешно приватизированы, но решение о приватизации было отменено.³⁷ Хотя правительство не предусматривает дальнейших мер по приватизации, развитие малых и средних ГЭС и распределительных компаний допускается, в том числе, посредством ПИИ и ГЧП.³⁸

Существующий регулятивный режим не может обеспечить достаточным финансированием, необходимым для надлежащего технического обслуживания и снижает привлекательность сектора для новых инвесторов. Министерство энергетики и промышленности отвечает за отраслевую политику и выполняет функции по регулированию деятельности в данной отрасли, но создание, в соответствие с недавним Постановлением Правительства, Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического сектора повлечет перераспределение обязанностей.³⁹ Доходы от экспорта электроэнергии и промышленных потребителей использовались для субсидирования тарифов, установленных для городских и сельских потребителей, уровень которых был ниже себестоимости, и правительством до сих пор не создана система субсидирования на основе проверки степени нуждаемости (ПРООН, 2011а; ЮНКТАД, 2013b).⁴⁰ Неэффективность управления и хищение электроэнергии, связанные с ненадлежащей системой учета и расчетов, влияют на всю систему, а отсутствие прозрачных механизмов для расчетов между оптовыми и розничными распределительными компаниями приводит к ухудшению учета (ВТО, 2013). Таким образом, привлекательность сектора для частного капитала, по-прежнему, низкая.⁴¹

Таблица 2.1. Производство и использование электроэнергии в Кыргызстане (2006–2012)

Млн. кВтч	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Производство	14 527,2	14 831,7	11 790,3	11 092,2	12 073,9	15 194,8	16 393,3
Потребление	7 192,2	7 672,7	7 334	7 134,5	7 447,3	9 131,8	11 680,1
Чистый экспорт	2 673,3	2 575,7	766,1	1 199,5	1 711,8	2 673,8	1 508,3
Потери при передаче	4 661,7	4 583,3	3 690,2	2 758,3	2 914,8	3 389,2	3 204,9

Источник: Министерство энергетики и промышленности (выдержка из отчета ВТО, 2013)

³⁷ По оценкам АБР, причина, по которой было представлено ограниченное количество предложений, заключается в плохом финансовом положении фирм в сочетании с условиями тендера (АБР, 2013). Решение о двух успешно приватизированных компаниях Северэлектро и Востокэлектро было отменено из-за недовольства общественности значительным повышением тарифов - в 2010 году наблюдалось 200-процентное увеличение. Считается, что эти неудачные попытки приватизации вызвали социальные протесты, которые привели к свержению правительства в апреле 2010 года (ПРООН, 2011а).

³⁸ Приватизация крупных компаний, занимающихся генерированием и передачей электроэнергии, была запрещена законодательством (Закон 31 от 2002 года, статья 4; Программа приватизации государственного имущества на 2012-2014 годы; Указ 1877-V 2012 года, Приложение 1).

³⁹ Целью являлось создание независимого регулятора (См. Постановление Правительства № 650 от 14 ноября 2014г. "О вопросах Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического сектора")

⁴⁰ По состоянию на март 2014 года тариф за потребление электроэнергии для частных потребителей установлен в 0,70 сомов / кВтч (1,4 центов США), а для промышленных потребителей - 1,32 сома / кВтч, в то время как себестоимость производства электроэнергии составляет 1,24 сома (Министерство энергетики и промышленности). Согласно данным, убытки варьируются от 20 до 31 процентов от валовой стоимости электроэнергии в секторе, а по международным «эталоном показателям» они колеблются от 7 до 10 процентов (ВТО, 2013; ПРООН, 2011а).

⁴¹ Поскольку большинство ГЭС построено на реке Нарын и связано с квази-монополистическими государственными предприятиями, они не являются достаточно привлекательными для частных инвесторов. Тем не менее, в рамках ГЧП можно рассмотреть возможность новых инвестиций в строительство ГЭС в других местах.

Правительством были предприняты меры по улучшению управления и повышению эффективности отрасли. Согласно НСУР, меры в области политики для финансового оздоровления электроэнергетического сектора направлены на ограничение потерь энергии на менее 12% и достижение 100-процентного сбора оплаты к 2017 году. В июне 2011 года была запущена Инициатива Прозрачность топливно-энергетического комплекса (ИПТЭК), направленная на повышение прозрачности и подотчетности деятельности в сфере электроэнергетики. Помимо других функций, учреждению в рамках Министерства энергетики поручено оказывать помощь органам власти: При снижении уровня коррупции в секторе; Модернизации системы выставления счетов и других процессов финансового управления; Укреплению институционального потенциала для надлежащего регулирования; А также модернизации системы учета электроэнергии.⁴² Определенные улучшения произошли с вступлением в силу Закона «О возобновляемых источниках энергии» в 2011 году, предусматривающим меры взыскания для государственных компаний, которые отказываются приобретать электроэнергию у частных энергетических компаний с возобновляемыми источниками энергии (Саадиев, 2012). Наконец, в 2013 году был принят план действий для энергетического сектора и утвержден парламентом летом 2014 года,⁴³ который включает среднесрочную тарифную политику на период с 2014 по 2017 годы, направленную на более эффективное отражение затрат.

В своей стратегии в секторе энергетики на 2012-2017 годы правительство указало, что для расширения и модернизации системы энергоснабжения страны необходимы крупномасштабные инвестиции на сумму свыше 4 млрд. долларов США. Эти инвестиции, как ожидается, будут обеспечены, в основном, за счет государственного финансирования, международного сотрудничества и донорской помощи.⁴⁴ С Российской Федерацией было подписано соглашение о строительстве электростанций на основе совместных государственных предприятий, созданных для этой цели. Дополнительные мощности ожидаются за счет внедрения второго блока Камбаратинской ГЭС-2 и строительства каскада Верхне-Нарынской ГЭС. Кроме того, одно соглашение подписано с Китаем о реконструкции тепловой станции на Бишкекской ТЭЦ (смотрите НСУР). Ожидается осуществление третьего проекта (CASA 1000), который даст возможность продавать электроэнергию Пакистану и Афганистану⁴⁵. Тем не менее, ни по одной из этих инициатив основные работы до сих пор не начаты. Наконец, для снижения технических потерь одним из приоритетов является реабилитация Токтогульской ГЭС (мощностью 1200 МВт). Работа была проведена за счет государственного финансирования и кредитов АБР.⁴⁶

В НСУР также считается необходимой реализация мелкомасштабных проектов в секторе энергетики, предусматривающих привлечение частных инвестиций. В 2011 году были разработаны меры, освобождающие юридические и физические лица, занимающиеся поставкой возобновляемой энергии, от уплаты таможенных пошлин при

⁴² Смотрите на веб-сайте FESTI (18 сентября 2014 года).

⁴³ Другие меры, предусмотренные в Плане действий, включают создание расчетного центра для прозрачного функционирования оптового рынка; А также открытие счета условного депонирования для экспорта электроэнергии (Всемирный банк, 2014b).

⁴⁴ Смотрите статью «Проект по реабилитации электроэнергетического сектора в Кыргызской Республике получил финансирование от АБР в размере 55 млн. долларов США» на веб-сайте:

<http://www.carecprogram.org/index.php?page=kyrgyz-republics-power-sector-rehabilitation-project>. (1 октября 2014 года)

⁴⁵ Смотрите «Пакистан, Кыргызстан, Таджикистан и Афганистан подписали соглашение в рамках проекта CASA-1000» - «Pakistan Today», 19 февраля 2014 года

⁴⁶ Смотрите на веб-сайте: <http://www.carecprogram.org/index.php?page=carec-project-details&pid=391>.

ввозе оборудования для ГЭС и других возобновляемых источников энергии. Однако правительству все еще предстоит сделать дальнейшие шаги для принятия нормативных положений, регулирующих создание и эксплуатацию малых и средних ГЭС. Если разрешить продажу электроэнергии в небольших количествах по рыночной цене, такие инвестиции могут привести к увеличению объемов производства и снизить давление на линиях электропередачи, поставляющих электроэнергию в отдаленные сельские районы. В долгосрочной перспективе это также позволило бы укрепить экспортный потенциал.⁴⁷ Тем не менее, юридическое определение «малых» и «средних» ГЭС отсутствует в Законе «Об электрической энергии» 1997 года, который регулирует только проведение тендеров на осуществление проектов мощностью свыше 30 МВт с обременительными требованиями по лицензированию. Таким образом, никакие инвестиции в мелкие проекты не будут осуществляться до тех пор, пока не будут разработаны подзаконные акты, определяющие конкретные процедуры лицензирования мелких проектов.

Кроме того, предусмотрены меры, направленные на повышение энергоэффективности в стране за счет продвижения технологий возобновляемых источников энергии. Еще одним приоритетом для правительства является определение соответствующих технологий и внедрение программ с целью ускорить использование таких технологий. Одной из областей, в которых был достигнут прогресс за счет ПИИ, является производство энергоэффективных электроприборов. Кыргызстану удалось привлечь среднemasштабное региональное предприятие, являющееся производителем изоляторов низкого напряжения и приборов отопления из фарфора для жилых, промышленных и сельскохозяйственных помещений (Российско-Кыргызское совместное предприятие ОсОО «Электрофарфор»). Компания не только осуществляет поставки крупным фирмам, работающим в энергетической и телекоммуникационной отраслях Кыргызстана, но и экспортирует свою продукцию в страны СНГ и Европы.

b. Транспорт

Для Кыргызстана основными стратегическими проблемами, по-прежнему, являются расстояние до экспортных рынков и высокие транспортные расходы. Гористая местность обуславливает повышение транспортных расходов из-за отсутствия выхода к морю, осложняя перевозки. Страна также уязвима перед стихийными бедствиями, такими как камнепады и оползни, дополнительно усложняющие дорожное сообщение. Ситуация усугубляется отсутствием надлежащего технического обслуживания, в результате чего многие дороги, мосты и другие объекты инфраструктуры находятся в плачевном состоянии и нуждаются в ремонте или полной реконструкции. Эта ситуация приводит к увеличению затрат на ведение бизнеса, особенно для компаний, занимающихся экспортной деятельностью (из-за соответствующих проблем, связанных с процедурами на границе, смотрите Главу 1).

Строительство и обслуживание основных транспортных коридоров имеют решающее значение для региональной торговли. Дорожная сеть в 35 000

⁴⁷ В действительности, некоторые проекты могут быть запущены на участках, где плотины уже построены или нуждаются в восстановлении, тем самым, снижая затраты на строительство для новых инвесторов, например, Киров в Таласской области, Ортокой в Иссык-Кульской области, Папан в Ошской области, Токтул в Баткенской области (Саадуев, 2012).

километров является ключевым элементом наземной транспортной системы, поскольку железные дороги и водный транспорт на озере Иссык-Куль не пользуются большим спросом. Дорожно-строительные работы выполняются подрядчиками из частного сектора (как отечественными, так и зарубежными), а Министерство транспорта и коммуникаций (МТК) осуществляет контроль над ремонтом дорог. Строительные работы, в основном, финансируются государством и при содействии партнеров по развитию.⁴⁸

Возможности для привлечения новых инвестиций в строительство дорог и шоссе улучшатся в контексте основных региональных инициатив. Например, некоторые из наиболее загруженных маршрутов в регионе «Шелкового пути» находятся в Кыргызстане, в том числе маршрут Восток-Запад, соединяющий Казахстан и Кыргызстан с Китаем. В 2012 году при координации Программы Центральноеазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) страны-участницы, включая Кыргызстан, согласились вложить более 23 млрд. Долл. США в инфраструктурные работы в рамках новых региональных проектов в области транспортной инфраструктуры, что будет способствовать связыванию шести основных коридоров с портами в восточной части Китая с Кавказом, Казахстаном до Карачи и Гвадар в Пакистане (ЮНКТАД 2014).

Что касается воздушного транспорта, основными ограничениями являются в целом плохое обслуживание и ограниченное воздушное сообщение. Международный аэропорт «Манас», расположенный недалеко от Бишкека является главным аэропортом для международных рейсов с одним грузовым терминалом. Кроме того, в Оше и Джалал-Абаде есть два других региональных аэропорта (в Ошском аэропорте осуществляется ограниченное число международных рейсов), и за все 11 объектов ответственность несет МТК. Все аэропорты и национальные перевозчики (их свыше 20) находятся в ведении или контролируются правительством. Хотя в последние годы торговые потоки в аэропорте «Манас» увеличились, небольшое количество внутренних и международных маршрутов, ограниченная конкуренция и высокая стоимость авиабилетов препятствуют дальнейшему росту (USAID, 2013). Эти проблемы представляют собой серьезные препятствия для многочисленных видов деятельности, ориентированных на экспорт, в частности, для туризма (смотрите Раздел II).

Власти признают необходимость стимулирования частных инвестиций в управление государственными активами в транспортной инфраструктуре, было принято решение о продвижении ГЧП. НСУР включает проекты по модернизации транспортной инфраструктуры на сумму 2,1 млрд. долларов США на период с 2013 по 2017 гг. Среди них, правительство выделило в качестве приоритетных работы на трассе Бишкек-Алматы, позволяющие обеспечить сообщение с многомиллиардной трассой Евро-Китай, что обеспечит прямым доступом к рынкам в странах Восточной Европы, России и Китая. Другие приоритетные проекты включают реабилитацию пяти

⁴⁸ Некоторые иностранные фирмы начали работу в строительном секторе, в том числе, Объединенная цементная группа Казахстана, которой принадлежит контрольный пакет акций крупнейшего цементного завода в Канте. К 2010 году 765 километров региональных коридоров было реабилитировано при поддержке АБР, а дополнительные 310 километров будут реабилитированы к 2015 году. Смотрите на веб-сайте: <http://www.donors.kg/en/agencies/48-adb#.VF5uQfnF9ic>.

международных коридоров.⁴⁹ Хотя эти проекты считаются важными для повышения конкурентоспособности страны в различных секторах, они также приведут к огромным расходам из государственного бюджета. По мнению опрошенных должностных лиц из Министерства транспорта, правительство может выделить из бюджета средства на покрытие около 60% расходов. Для преодоления этой проблемы, одной из целей НСУР является «внедрение принципов ГЧП в управлении государственными предприятиями» с особым акцентом на автотранспортные услуги.

При условии надлежащего структурирования для удовлетворения потребностей общественности и коммерческой жизнеспособности проекты ГЧП могут стать мощными инструментами сотрудничества между государством и частным сектором для заполнения основных пробелов в инвестировании. ГЧП является альтернативой государственных закупок при строительстве и модернизации инфраструктуры, которое опирается на разделение ответственности и рисков между правительством и частными подрядчиками. Они могут обеспечить эффективными решениями при эксплуатации, техническом обслуживании и финансировании проектов по инфраструктуре. Тем не менее, они могут быть успешными лишь в том случае, когда деятельность, осуществляемая в рамках концессии, является коммерчески жизнеспособной, чтобы, в первую очередь, вызвать интерес инвесторов, даже если с учетом риска проекта партнеру потребуется различная степень государственной поддержки. Хотя рассмотрение всех проблем, связанных с участием частных инвесторов посредством ГЧП в транспортном секторе Кыргызстана выходит за рамки настоящего отчета, тем не менее, здесь может быть представлен ряд общих показателей.

с. Создание базы для ГЧП

Успешное осуществление ГЧП часто подразумевает наличие возможности для выбора и подготовки проектов, предпочтительно в рамках долгосрочного плана мультимодальных перевозок. Планирование мультимодальных перевозок предполагает понимание целостной картины о приоритетах в сфере транспорта с учетом воздействия на улучшение доступа к экспортным рынкам для фирм, а также удовлетворения общих потребностей в общественном транспорте. В процессе установления приоритетов и сроков следует учитывать возможности взаимосвязи между различными объектами транспортной инфраструктуры (автомагистралями, железнодорожным полотном и аэропортами). Кроме того, необходимо уделить внимание способствующей этому процессу институциональной базе для общего планирования, отбора проектов, финансирования и экспертной оценки воздействия. В случае дорожной инфраструктуры, например, совет ЮНКТАД, основываясь на успешном опыте, подчеркнул необходимость четкого комплексного плана и оценки проекта. Кроме того, для повышения привлекательности для иностранных инвесторов важную роль играет портфель проектов с четкими сроками реализации (Таблица 2.2).

⁴⁹ По прогнозам, среди коридоров самые высокие расходы связаны с автомагистралями Бишкек-Нарын-Торугарт и Ош-Баткен-Исфана. Кроме того, приоритетом считается строительство новой железной дороги, соединяющей Узбекистан и Китай через Кыргызстан (смотрите отчет правительства Кыргызстана, 2012).

Таблица 2.2. Наилучшая практика в области политики на основе передовой практики ПИИ в инфраструктуру

Этапы	Практика
Создание базы для привлечения ПИИ в развитие инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none"> ○ Создание прочной нормативно-правовой базы до привлечения ПИИ ○ Обеспечение возможностями и навыками для содействия и регулирования частных инвестиций в инфраструктуру ○ Расширение возможностей целевой группы высокого уровня для катализа необходимых реформ ○ Разработка комплексного стратегического плана по улучшению инфраструктуры, определяющего основные потребности ○ Упреждение ожиданий сообщества и заинтересованных сторон
Поощрение и содействие ПИИ	<ul style="list-style-type: none"> ○ Создание «портфеля» предварительно оцененных, коммерчески привлекательных проектов, которые могут активно продвигаться ○ Открытие тендера для как можно большего числа инвесторов ○ Обеспечение того, чтобы контракты учитывали основные проблемы на протяжении всего срока осуществления проекта ○ Оказание помощи в смягчении политических и регулятивных рисков, с которыми сталкиваются иностранные инвесторы
Обеспечение эффективного и действенного осуществления проектов	<ul style="list-style-type: none"> ○ Осуществление мониторинга за реализацией проекта и последующие меры ○ Осознание и надлежащее внимание вопросам конкуренции ○ Частные и государственные субъекты могут сосуществовать в конкурентной среде

Источник: выдержки из отчетов ЮНКТАД, 2009a и ЮНКТАД, 2009b

Новый закон о ГЧП создает четкую и согласованную основу для инициирования проектов, выбора частных партнеров и управления проектами. При поддержке АБР правительство провело обзор своей институциональной структуры и нормативно-правовой базы для ГЧП. В результате, в 2012 году было принято новое законодательство - Закон №7 «О государственно-частном партнерстве». В законе определены экономические мероприятия, приемлемые для ГЧП.⁵⁰ Для обеспечения прозрачности выбор частного партнера осуществляется на конкурсной основе посредством двухступенчатого отбора, а положения о прямых переговорах не предусмотрены. Соответствующие положения предусматривают, что проекты могут быть инициированы правительством страны, в том числе, министерствами и другими государственными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления.

Однако общая база для реализации проектов ГЧП нуждается в усилении. Закон можно доработать, включив описание всех правовых форм, приемлемых для проектов ГЧП. Некоторые отраслевые законы необходимо привести в соответствие, чтобы создать условия для ГЧП, например, законодательство в сфере здравоохранения (которое не предоставляет возможностей для ГЧП), и законодательство по энергетике (ограничивающее партнерские отношения до инвестиций только в совершенно новые предприятия) (АБР, 2013). Кроме того, на будущие проекты ГЧП выделяются

⁵⁰ К ним относятся: Производство, передача и распределение электроэнергии; Переработка, хранение, передача и распределение нефти и газа; Транспорт; Коммунальные услуги; Здравоохранение; Образование и культура; Туризм и спортивные сооружения; Телекоммуникации; А также водные ресурсы. Закон не ограничивает, не дискриминирует иностранных инвесторов в плане ГЧП (т.е. не содержит каких-либо требований в отношении направлений деятельности).

ограниченные ресурсы.⁵¹ В странах с успешным опытом существует национальное агентство по ГЧП, которое централизованно исполняет все функции, связанные с концессиями, а министерские группы, состоящие из должностных лиц высшего звена, имеют полномочия при необходимости сократить задержки из-за бюрократических процедур и ускорить принятие решений в случае возникновения непредвиденных обстоятельств в ходе реализации. Однако ни агентство, ни министерские группы в Кыргызстане пока не созданы. Как подразделение Управления инвестиций и ГЧП в Министерстве экономики был создан отдел по ГЧП. Помимо этого существует также отдел развития ГЧП в Агентстве по продвижению инвестиций, в котором четыре сотрудника, и который занимается подготовкой и продвижением проектов ГЧП (См. главу 2, раздел III).

Похоже, существующих у правительства возможностей недостаточно для интенсивной работы по разработке проектов. Правительству предстоит включить ГЧП в комплексный план мультимодальных перевозок и начать продвижение и реализацию проекта. Эти мероприятия требуют высокого профессионализма при исследовании рынка, оценке технической осуществимости и воздействия, навыков ведения переговоров, а также конкретных знаний по вопросам регулирования. Персонал должен также взаимодействовать с соответствующими линейными министерствами по вопросам, связанным с оценкой и осуществлением проекта, для чего также необходимо будет провести обучение. Например, дорожные концессионные проекты должны подвергаться тщательной оценке на предмет затрат и выгод и получить одобрение органов по охране окружающей среды, прежде чем они могут быть рассмотрены для последующего выбора (процесс, требующий много времени).

К настоящему времени в реестре проектов ГЧП имеется 15 проектов, но тендеры по многим из них еще не проводились. После принятия нового закона власти определили список потенциальных проектов ГЧП, не ранжируя их по степени приоритетности.⁵² Они включают, помимо прочего, проекты по реконструкции и строительству логистических центров в аэропортах в Оше и Иссык-Кульской области, проекты по строительству дорог, проекты в области здравоохранения и услуг общественного питания. Некоторые из этих проектов прошли предварительный технико-экономический анализ, проведенный международными партнерами (например, АБР). Однако Министерство экономики опубликовало лишь частичную информацию о затратах на эти проекты и сроках/этапах реализации. Кроме того, необходимо проводить оценку уровня конкуренции, вмешательства государства или регулирования с его стороны, которые будут преобладать в каждом сегменте рынка по каждому конкретному проекту. Например, учитывая низкую социальную терпимость к увеличению тарифов на государственные услуги, при планировании работ по расширению дорог, которые окажут влияние на прогнозируемые доходы, необходимо учитывать наличие альтернативных вариантов предоставления услуг, которые будут бесплатными для населения.

⁵¹ Органом, ответственным за политику ГЧП, оценку инициированных проектов ГЧП и тендерную документацию, является Министерство экономики. Министерство финансов назначено в качестве органа, отвечающего за управление рисками (смотрите Закон № 7 «О государственно-частном партнерстве» 2012 года, Статья 7; Указ № 616 «Об определении уполномоченных государственных органов в области государственно-частного партнерства» 2012 года)

⁵² Список проектов ГЧП по состоянию на декабрь 2012 года на веб-сайте: http://mineconom.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2034&Itemid=717&lang=ru (1 октября 2014 года).

Без четкого понимания того, какие проекты, скорее всего, приведут к положительным социальным и экономическим последствиям, вероятность конфликта между правительством, компаниями и общинами в течение периода реализации проекта будет только увеличиваться. Учитывая эти риски и долгосрочные обязательства, требуемые от ГЧП инвесторами, вовлечение многосторонних агентств по гарантированию инвестиций (таких как МАГИ) или кредитных агентств своей страны в краткосрочной перспективе может оказаться незаменимым. Заглядывая вперед, очень важно, чтобы отбирались проекты, вызывающие доверие и, таким образом, являющиеся потенциально привлекательными для ПИИ, а не проекты, которые могут более эффективно финансироваться за счет государственных средств или донорской помощи. После отбора проектов для их продвижения необходимо будет сотрудничество с АПИ (смотрите далее Раздел II.3 в этой Главе). Экспроприация и социальные волнения, имевшие место в Кыргызстане в последние годы, четко указывают на необходимость комплексного подхода для того, чтобы свести к минимуму затраты, которые могут возникнуть в результате последующих повторных переговоров, судебного разбирательства или вывода инвестиций.

Рекомендации

Сформулировать долгосрочную стратегию развития энергетического сектора, которая будет акцентироваться на увеличении объемов экспорта. Правительству необходимо рассмотреть вопрос о разработке долгосрочного стратегического плана (охватывающего производство, передачу и распределение), который будет включать механизмы отражения затрат для новых инвестиций, социальных потребностей в доступных тарифах и возможности поставок на экспортные рынки. Некоторые необходимые проекты по инфраструктуре были включены в НСУР. План реализации должен также включать в себя дополнительную программу ускоренной разработки проектов по восстановлению стратегически важных активов энергетической отрасли. Что касается небольших проектов, для них необходимо установить процедуры лицензирования и требования к проведению тендера, а также критерии оценки конкурсных предложений.

Обеспечить независимость Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического комплекса. Регулирующий орган должен в полной мере соответствовать передовой международной практике. В связи с этим, регулирующий орган должен быть укомплектован профессионалами и специалистами высокого уровня; Сотрудники регулирующего органа не должны иметь какой-либо экономической заинтересованности в регулируемых предприятиях или любых группах потребителей, а процесс регулирования должен предусматривать участие общественности (ЮНКТАД, 2009а).

Содействовать долгосрочному развитию альтернативных источников возобновляемой энергии, в том числе, посредством небольших проектов с ПИИ. Политика может предусматривать, помимо прочего, продвижение солнечных водонагревателей; Биогазовых установок; И ветровых электростанций в отдаленных районах. План также должен включать меры по повышению уровня информированности о проблемах, связанных с энергоэффективностью, вызывающих обеспокоенность населения. Можно также рассмотреть возможность введения

налоговых льгот для предприятий, применяющих энергоэффективные технологии.

Подготовить портфель проектов в соответствии с планом по мультимодальному транспорту. Такой план должен быть составлен параллельно с более широкими целями в области развития, и направлен на проекты по основным транспортным коридорам и аэропортам.

Провести реформы, направленные на надлежащее исполнение законодательства в области ГЧП. В дополнение к гармонизации отраслевых нормативно-правовых положений с целью обеспечения их приемлемости для ГЧП, необходимо разработать и другие подзаконные акты, например, в связи с внедрением метода для анализа затрат и выгод. Следующим шагом станет проведение оценки коммерческой жизнеспособности проектов, которые как отмечалось ранее, включены в список приоритетных проектов с целью создания портфеля проектов.

Дальнейшее укрепление институционального потенциала отдела по ГЧП в рамках Министерства экономики при поддержке донорских организаций по развитию. Расширение возможностей государства будет иметь большое значение для любой успешной реализации. Концессии в общественную инфраструктуру часто предусматривают использование более обширных знаний, которые эффективнее всего накапливаются посредством институционализации, удержания и возвращения штатных экспертов. Для преобразования существующих отделов в специализированное агентство, занимающееся концессиями, необходимо существенное увеличение человеческих и финансовых ресурсов. Приоритетной должна оставаться долгосрочная цель, заключающаяся в создании национального агентства, которое будет осуществлять централизованное планирование ГЧП.

II. Использование потенциала ПИИ в конкретных отраслях и нишах и содействие устойчивому развитию

а. Содействие ПИИ для повышения значимости швейной и текстильной отраслей

В последние годы движимая экспортом швейная промышленность в Кыргызстане переживает бурный рост. В стране производится большая часть женской одежды (блузок и рубашек), а также униформа для предприятий и школьная форма. Почти все швейные предприятия были созданы после обретения независимости и находятся в частной собственности (в основном, это МСП). Впечатляющий рост в объемах производства швейных изделий связан с экспортом по региональной цепочке начисления стоимости в Российскую Федерацию и Казахстан, увеличившись в десять раз в период с 2002 по 2012 годы. В 2013 году совокупный объем экспорта швейных изделий в эти страны составил 156,8 миллионов долларов США (эквивалент 9,3 процента от общего объема экспорта). Этот бурный рост значительно сказался на уровне занятости. Согласно официальным статистическим данным, около 114 000 работников (из которых более 90% составляют женщины) работают в швейном производстве (МТЦ, 2013). Большинство предприятий находятся в

крупных городах и их пригородах, в том числе, в Бишкеке, где сосредоточены 54 процента фирм (ОЭСР, 2013b).⁵³

Уровень привлечения иностранных инвесторов в сектор был незначительным, в данной отрасли преобладают режимы, не предусматривающие долевого участия (т.е. производство швейных изделий на договорной основе). Согласно оценкам, примерно равные объемы производства приходятся на долю небольшого числа средних предприятий по производству швейных и трикотажных изделий, обладающих своими собственными возможностями дизайна, и большого числа микро и малых предприятий, которые занимаются кройкой и предоставляют различные виды услуг на основе подряда иностранным и розничным торговцам. Что касается иностранных инвестиций в акционерный капитал, согласно официальным статистическим данным, в 2012 г. было зарегистрировано 45 компаний (из общего числа 124 предприятий, работающих в текстильной и швейной промышленности). Скорее всего, эта картина недооценивает реальные объемы ПИИ, учитывая размер неформального сектора экономики. Тем не менее, тот факт, что в период с 2010 по 2012 годы всего лишь две принадлежащие россиянам крупные фирмы сделали значительные инвестиции в швейную и текстильную промышленность (АО Efor и АО Glogius) является показателем спада в ПИИ, в основном, из-за политической нестабильности и проблем с управлением (Биркман и др. 2012; Глава 1 данного обзорного отчета).

Относительно низкие затраты на производство и глубокое знание рынка являются преимуществами данной местности, которые могли бы привлечь больше инвестиций в будущем. Расходы на электроэнергию в Кыргызстане низкие, также как и расходы на оплату труда: Среднемесячный заработок швей колеблется от 173 до 500 долларов США (USAID, 2011), а согласно официальным статистическим данным среднемесячная заработная плата с 2010 по 2012 годы в текстильной и швейной подотраслях составляла 91,2 доллара США что, по оценкам, ниже, чем в сопоставимых странах, даже с учетом того, что производительность отстает от уровня заработной платы.⁵⁴ Знание рынка обеспечивается за счет оптовых продавцов на базарах, которые часто выступают в качестве партнеров по сбыту и играют ключевую роль при выявлении тренда и предоставлении эффективных маркетинговых стратегий (МОТ, 2012). Большая часть продукции направлена на потребителей с низким и средним уровнем дохода Кыргызской диаспоры в целевых рынках, хотя заинтересованные стороны считают, что есть место для гораздо большего расширения рынка и его сегментации.

В будущем большие объемы ПИИ будут необходимы для содействия дифференциации продукта и повышения эффективности операционной деятельности. В отрасли наблюдается плохое состояние зданий и неэффективное использование пространства, которые усугубляются ограниченностью рабочей силы с

⁵³ Хотя в советское время в Кыргызстане была комплексная швейная промышленность, после вступления страны в ВТО в 1998 году текстильное производство практически исчезло в результате конкуренции с текстилем, импортируемым из стран Азии. Основными источниками являются базары, на которых посредники из Китая (в основном, из Синьцзян-Уйгурского округа Китая) продают импортные ткани.

⁵⁴ Сравнение осложняется сезонностью производства и тем фактом, что оплата за пошив одежды в Кыргызстане сдельная и варьируется в зависимости от производительности. По оценкам международных экспертов, стоимость рабочей силы в Кыргызстане выше, чем в Китае и Индии, но несколько ниже, чем в Индонезии, Вьетнаме и Бангладеш (ОЭСР, 2013).

профессиональными навыками и плохим управлением.⁵⁵ Хотя проблема, связанная с низкой квалификацией работников, существует во всех секторах, некоторые аспекты относятся конкретно к производственным циклам швейной промышленности. Например, высокий уровень сезонности (пик заказов приходится на период с апреля по октябрь) вынуждает производителей периодически увольнять работников, что препятствует повышению эффективности и развитию профессиональных навыков рабочей силы. Эти препятствия можно наиболее эффективно преодолеть за счет увеличения масштабов производства и увеличения объема основного капитала.

Присоединение Кыргызстана к ЕАЭС, скорее всего, повысит привлекательность отрасли для региональных инвесторов. В силу того, что затраты на оплату труда сравнительно ниже, чем в других государствах-членах, вполне вероятно, что после присоединения Кыргызстана к ЕАЭС страна привлечет более значительные потоки регионального капитала в форме ПИИ, что способствовало бы промышленному развитию.⁵⁶ Еще один положительный аспект связан с логистическими услугами для обслуживания экспорта. Услуги по экспорту оказываются небольшим числом транспортно-экспедиторских компаний, которые предоставляют услуги по таможенному оформлению по высоким ценам и в ограниченное число пунктов назначения. Это обстоятельство препятствует надлежащему выполнению заказов клиентов в целевых экспортных рынках. Таким образом, устранение внутреннего пограничного контроля будет способствовать повышению конкуренции в сфере логистики, связанной с торговлей, а также снижению расходов.

Тем не менее, опрошенные заинтересованные стороны также считают, что повышение расходов на привлечение внешних ресурсов в краткосрочной перспективе отразится на самой отрасли. В действительности, внедрение единого внешнего тарифа (ЕВТ) ЕАЭС приведет к повышению среднего уровня тарифов на импорт тканей из Китая. Со вступлением в юридическую силу Договора о присоединении Кыргызстана в ЕАЭС все импортируемые сырьевые ресурсы будут завозиться по единому таможенному тарифу ЕАЭС. По оценкам, ожидаемое валовое повышение тарифов на текстиль, технику и оборудование составит более 3%. Кроме того, отказ от применяемой в Кыргызстане системы расчета тарифов на основе массы и ожидаемое увеличение размеров заработной платы будут означать, что общие издержки в переходный период могут составить 10-20% от общего объема производственных затрат на швейные изделия. В целом, по оценкам, для предотвращения серьезного спада в сфере занятости необходимы исключительные меры, на которые уйдет от 5 до 7 лет в зависимости от скорости переговоров Казахстана по вступлению в ВТО (Жениш, 2014; ОЭСР 2013b; Биркман, 2012; МОТ, 2012; Могилевский, 2012).

⁵⁵ В случае швейной промышленности, опрошенные заинтересованные стороны отметили, что программу обучения техническим специальностям необходимо расширить и включить обучение, например, технологии кройки и шитья. Кроме того, руководители обладают слабым потенциалом. В целом, слабые технические знания и не достаточное владение иностранным языком, особенно английским, означает, что многие руководители не могут идти в ногу с технологическим прогрессом или воспользоваться возможностями сетевого взаимодействия.

⁵⁶ По сравнению с соседними странами Кыргызстан является конкурентоспособным. Среднемесячная заработная плата в производственной сфере за период с 2010 по 2012 годы составила 719,8 долларов США - в Российской Федерации, 747,5 долларов США – в Казахстане, 292,6 долларов США - в Кыргызстане и 448,2 долларов США – в Беларуси (Статистический комитет СНГ)

В среднесрочной перспективе большой приток ПИИ поможет устранить существующие проблемы на пути модернизации вдоль цепочки создания стоимости, в том числе следующие:

1) Ограниченные источники тканей, пряжи и аксессуаров снижают возможности для дифференциации продукции. Надежный доступ к исходным ресурсам имеет решающее значение для повышения эффективности вдоль региональных цепочек создания стоимости швейных изделий. Большая часть сырья, ввозимого из-за рубежа, является синтетическим и низкого качества. Доступ к ЕАЭС откроет возможности для привлечения ПИИ со скачкообразными тарифами в целях содействия импортозамещению тканей. Поскольку Кыргызстан производит хлопок и шерсть хорошего качества, существует достаточно пространства для вертикальной интеграции существующих компаний или выхода на рынок новых участников, которые откроют ткацкие или вязальные фабрики.

2) Отсутствие инвестиций в основной капитал для модернизации технологии. Техническое обслуживание устаревшего оборудования не осуществляется надлежащим образом, поэтому поломки оборудования случаются очень часто. Специализированное оборудование есть лишь в ограниченном количестве (например, для пришивания карманов, пуговиц и сшивания), поэтому часто используется ручной труд. Проблему усугубляет отсутствие финансирования для приобретения нового оборудования. Более масштабный рынок создаст стимулы для вливания нового капитала крупных инвесторов, модернизации существующих объектов и тем самым, повышения производительности труда. Это также даст возможность для функциональной модернизации и приведет к появлению новых компаний, которые будут акцентироваться на более капиталоемких функциях, таких как услуги прачечной, вышивка и покраска.

3) Ограниченные возможности по разработке дизайна и несоблюдение международных стандартов качества. Отсутствие оригинального дизайна и точное копирование иностранных моделей (например, из Турции, Китая или Республики Корея) ограничивают возможности для диверсификации в сторону нишевых рынков, где потребители более требовательны. Региональные цепочки создания стоимости в отличие от мировых, скорее всего, потребуют производства товаров, изготовленных по индивидуальному заказу, быстро реагируя на веяния моды, в результате чего возникнет необходимость в изготовлении более сложных продуктов. Таким образом, в рамках ЕАЭС будут более широкие возможности для прироста стоимости и расширения такой деятельности, как изготовление лекал, организация производства тканей и координация услуг по логистике (Стариц и Моррис, 2013). Кроме того, сеть существующих лабораторий, осуществляющих проверку исходных ресурсов на предмет соответствия требованиям, скорее всего, расширится с учетом увеличения масштабов производства.

Присоединение к ЕАЭС также приведет к повышению конкуренции на региональном уровне. Присоединение к ЕАЭС поставит на передний план необходимость поиска новых рынков в Российской Федерации и Беларуси для кыргызских производителей одежды, чулочно-носочных изделий и трикотажа. Повышение стоимости также подразумевает более острую конкуренцию за партнеров по сбыту для охвата более мелких сегментов рынка, и первопроходцы получают

дополнительные преимущества. В связи с этим, особого внимания заслуживает Беларусь, которая в последние годы также пережила ориентированный на экспорт рост производства швейных изделий. В этой стране власти оказали мощную поддержку швейной промышленности, не только за счет субсидий и налоговых льгот, но также посредством сертификации, привилегированных государственных закупок, финансовой помощи, обучения, а также оказания помощи при проведении исследований и развитии.⁵⁷ В Кыргызстане из-за ограниченных государственных ресурсов потребуются продуманной стратегии продвижения. Кроме того, необходимо будет стратегическое сотрудничество с ключевыми партнерами и заинтересованными сторонами из государственного и частного секторов, в том числе, с Отделом легкой промышленности Министерства энергетики и промышленности и видными бизнес-ассоциациями, чтобы заполнить пробелы в знаниях рыночной информации.

Необходимо также пересмотреть налоговую систему. Благоприятный налоговый режим для мелких производителей швейных изделий сыграл решающую роль для бурного роста данной отрасли. Благодаря так называемой «патентной системе» предприятия получили возможность заниматься производством со значительно более низким налоговым бременем, что помогло вывести существенное число МСП, занимающихся пошивом одежды, из неформального сектора экономики.⁵⁸ Тем не менее, в силу иных условий налогообложения крупных компаний, данный сектор Кыргызстана не является особо конкурентоспособным. В Приложении 3 проводится сопоставление режимов налогообложения в отрасли пошива одежды в разных странах. Результаты показывают, что нынешний режим не имеет особых преимуществ по сравнению с режимами, применяемыми в других странах. В частности, нормы амортизации не являются благоприятными и не предусмотрены стимулы в плане продвижения технологических инноваций и инвестиций, необходимые для модернизации производства в сторону более капиталоемкой деятельности.

Определенный прогресс был достигнут в повышении привлекательности страны для иностранных инвесторов. В НСУР определен ряд важных инициатив, предусматривающих немедленные действия в области политики (например, проекты по созданию и развитию промышленных и логистических центров на рынках «Дордой» и «Кара-Суу»). Уже налажены определенные успешные партнерские отношения с международными донорскими организациями, в том числе, с Международным торговым центром (МТЦ), USAID, Германским агентством по международному сотрудничеству (GIZ) и Государственным секретариатом Швейцарии по экономическим связям (SECO), которые вовлечены в конкретные проекты в области развития профессиональных навыков, финансирования оборудования и разработки стратегий фирм. Кроме того, в Программе для текстильной и швейной промышленности в Кыргызстане на 2013-2015 годы, целью которой является повышение конкурентоспособности текстильной и швейной продукции, более конкретно изложено обоснование для поддержки швейной

⁵⁷ Производители одежды из Беларуси увеличили свой экспорт в три раза в период с 2002 по 2012 годы, что менее впечатляет по сравнению с Кыргызстаном, однако их доля на рынке значительно больше и достигла в общей сложности 438 млн. долларов США в 2012 году. Производство в Беларуси также включает в себя широкий ассортимент продуктов, в том числе, одежду, изделия из меха и кожи, обувь, трикотажные изделия, спортивную одежду и нижнее белье (Жениш, 2014).

⁵⁸ Патентная система освобождает индивидуальных предпринимателей от уплаты НДС и налога с продаж. Цена патента составляет 2 000 сомов (38 долларов США в месяц за первые 10 швейных машин и 1 000 сом (19 долларов США) за дополнительные 10 машин. Система также предусматривает оплату 280 сомов (5,2 долларов США) на одного работника и взнос на социальное страхование в размере 350 сомов (6,5 долларов США), который уплачивается совместно с работником (Жениш, 2014; ОЭСР, 2013).

промышленности правительством. Она предусматривает создание крупного промышленного парка («Технополис») в черте города Бишкек для снижения фрагментации отрасли и повышения качества и потенциала по разработке дизайна продуктов. Однако данная инициатива до сих пор не внедрена из-за проблем с определением подходящего земельного участка.

В будущем привилегированного доступа на рынок в ЕАЭС и целевых налоговых льгот будет не достаточно для обеспечения долгосрочной конкурентоспособности существующих предприятий швейной промышленности, не говоря уже о повышении стоимости. Вместо этого, усилия следует сосредоточить на повышении производительности рабочей силы с упором на возможности для вертикальной интеграции; И повышение организационной эффективности на фабриках, которым следует переключить свое внимание на привлечение инвестиций, что способствовало бы более эффективной передаче технологий.

Рекомендации

Определение приоритетности привлечения средних фирм из стран региона, которые помогли бы использовать и расширить существующие сегменты рынка вдоль цепочки начисления стоимости. Необходимо создать рабочую группу с участием ключевых заинтересованных сторон из правительства и швейной промышленности для определения основных сегментов в цепочке начисления стоимости, на которых могли бы акцентироваться региональные инвесторы и партнеры, не участвующие в капитале. Группе следует оценить реализацию программы по развитию текстильной и швейной промышленности Кыргызской Республики в 2013-2015 гг. Работа, которую необходимо провести, включает проведение подробных исследований бизнеса, связанного с конкретными продуктами в Кыргызстане и его сопоставление с конкурирующими странами, исследование с целью определения возможностей для поиска и налаживания новых партнерских отношений в производстве при разработке дизайна продукта и маркетинге; А также формальный анализ с целью определения масштабов для создания кластеров МСП вокруг специализированных СЭЗ и индустриальных парков (и соответствующих стратегий налаживания связей).

Оценка возможностей для стимулирования производства текстиля и роль региональных ПИИ в этом процессе. В краткосрочной перспективе Рабочей группе также необходимо оценить возможности для вертикальной интеграции с текстильной промышленностью в таких видах деятельности, как производство тканей и пряжи. Кроме того, следует изучить возможность привлечения инвесторов из соседних провинций Китая. В перспективе подход должен носить национальный характер и предусматривать охват сельских районов, где предложение рабочей силы выше и сохранились навыки производства хлопка и шерсти, существовавшие еще до обретения независимости.

Принятие системы стимулирования для поощрения технологической модернизации. Такая система будет также способствовать восходящей интеграции с текстильной промышленностью. Изменения в налоговом режиме, которые могут быть рассмотрены, включают ускоренную амортизацию для восходящего инвестирования, а также полный возврат пошлин, уплаченных при импорте техники. Кроме того, можно

рассмотреть возможность внедрения системы возврата расходов на обучение, если она еще не внедрена в различных секторах.

Рассмотрение возможностей для сотрудничества с ЮНКТАД с целью содействия предпринимательству. Правительству необходимо рассмотреть вопрос о создании центра Эмпретек при технической помощи ЮНКТАД. Такое учреждение можно создать в Бишкеке и организовывать обучение по всей стране. Для осуществления этой инициативы данный вопрос следует обсудить с потенциальными национальными партнерами, предпочтительно с учреждениями, обладающими значительным опытом содействия развитию частного сектора.⁵⁹ В случае создания такого центра в Бишкеке, он мог бы, в первую очередь, сосредоточиться на обучении женщин-предпринимателей с целью совершенствования их навыков вдоль цепочки начисления стоимости в швейной промышленности. В долгосрочной перспективе Центр Эмпретек мог бы акцентироваться на налаживании связей и обучении в других секторах, в том числе, в сельском хозяйстве, туризме и добыче полезных ископаемых (См. далее).

b. Привлечение ПИИ в сельское хозяйство и пищевую промышленность

Кыргызстан имеет горный рельеф, пригодный для животноводства и ведения сельского хозяйства. Значительные площади пахотных земель расположены около Ферганской долины на юго-западе страны, а также в Чуйской и Таласской долинах вдоль северной границы. В целом, по оценкам, в стране 1,3 млн. га пахотных земель и 9,3 млн. га пастбищ. Производство разделилось почти поровну между животноводством и растениеводством.⁶⁰ Сектор также оказывает существенное социальное воздействие: предположительно, более 30% местного населения работает в сельском хозяйстве, на долю которых приходится около 20% ВВП. Основными сельскохозяйственными продуктами и продуктами питания на экспорт являются сушеные овощи, фрукты, табак, сахар и молочные продукты. Тем не менее, страна является нетто-импортером продуктов питания (за исключением молочных продуктов) и является уязвимой к колебаниям цен на сырьевые товары.⁶¹

Повышение производительности труда в сельском хозяйстве является проблемой с момента обретения независимости. Земельная реформа и приватизация, проведенные в 1990-е годы, привели к впечатляющему росту. Тем не менее, с 2000-х годов урожайность не повышается, а уровень производительности ниже, чем позволяет потенциал отрасли. Доступ к финансированию для фермеров

⁵⁹ Программа ЮНКТАД Эмпретек – это комплексная инициатива по повышению потенциала, осуществляющая свою деятельность в 36 странах посредством ряда национальных центров обучения. Программа была запущена в 1988 году и в рамках программы обучение успешно прошли свыше 200 000 человек от индивидуальных предпринимателей до представителей малого и среднего бизнеса и новых компаний. Центры Эмпретек довольно гибкие и могут подстраиваться под национальные приоритеты стран. Их цель заключается в обучении предпринимателей в рамках специфических отраслевых программ, которые соответствуют стратегии развития страны. Они могут налаживать взаимодействие с университетами, готовыми разрабатывать новые программы обучения, а также со средними профессиональными учебными заведениями, обслуживающими группы населения с низким уровнем образования. В контексте Кыргызстана, создание и повышение потенциала должны быть ключевым элементом любой отраслевой стратегии, а Эмпретек может наладить взаимодействие с такими инициативами, а также провести более обширные реформы в системе образования, как это предлагается в Главе 1.

⁶⁰ В дополнение к кормам для животных и зерновым, страна также является производителем овощей, фруктов и ягод, а также картофеля. Значительная часть продуктов животного происхождения из мяса домашней птицы, овец, коз и крупного рогатого скота.

⁶¹ В 2012 году объемы импортируемых продуктов питания и сельскохозяйственной продукции составили 655 млн. Долларов США, а дефицит торгового баланса в секторе составил свыше 100 млн. Долларов США (Правительство Кыргызстана, 2012).

ограничен, и они не могут позволить себе купить ресурсы необходимые для производственного процесса (например, топливо, технику, удобрения), а также не имеют возможности инвестировать средства в технологическую модернизацию.⁶² Кроме того, их доходы с инвестиций снижаются из-за недостаточного полива и высокой частоты заболеваний животных. Плохое состояние хранилищ также снижает возможности фермеров сбывать и получать справедливую цену за свою продукцию.⁶³ Для целей настоящего обзора, приведенный далее анализ фокусируется на роли инвестиционной политики, а стратегии привлечения ПИИ могли бы сыграть важную роль в повышении производительности в отрасли.

Иностранные инвесторы могут способствовать структурным изменениям, которые повлияют на производительность сельского хозяйства, но их участие может иметь определенные недостатки, поэтому здесь необходимо тщательное планирование политики. При обсуждении затрат и выгод отдельных проектов следует применять взвешенный подход. Хотя иностранные инвестиции в агропромышленный комплекс могут стать непосредственным источником капитала, а также способствовать передаче технологий и развитию навыков все еще существуют определенные риски. К ним относятся, в частности, аспекты, связанные с продовольственной безопасностью, перемещением, ухудшением состояния окружающей среды и спекуляцией вследствие недостаточного использования земель крупными инвесторами. Влияние ПИИ и режимов вовлечения без участия в капитале (например, ведение сельского хозяйства на основе договора) будут зависеть от выбранной модели развития, а также нормативной и институциональной базы для ведения сельского хозяйства в принимающих странах. ЮНКТАД и другие организации разработали варианты для продвижения ответственного инвестирования в сельское хозяйство, которые могли бы помочь властям Кыргызстана в процессе разработки будущей инвестиционной политики в данном секторе (Вставка 2.1).

ПИИ в сельском хозяйстве могут повысить производительность сектора и улучшить экологические показатели за счет увеличения масштабов производства и технологической модернизации, но его перспективы небольшие из-за ограничений доступа к сельскохозяйственным землям для иностранных граждан. Кыргызстан не является самодостаточной страной в плане обеспечения основными продуктами питания, что приводит к высокой зависимости страны от импорта. Кроме того, небольшая площадь сельскохозяйственных земель и неустойчивые методы производства способствовали деградации земель и опустыниванию, что, по оценкам, оказало влияние на 88% пахотных земель (ЕЭК ООН, 2009 год; Токтоналиева, 2011). При надлежащем регулировании ПИИ могли бы сыграть важную роль в решении этих проблем путем увеличения масштабов производства, поощрения севооборота, содействия технологической модернизации и внедрения инноваций. Однако, как отмечалось в Главе 1, земли сельскохозяйственного назначения могут использовать

⁶² Средний размер частных фермерских хозяйств составляет 2,7 га, без каких-либо значительных различий по всей стране (Правительство Кыргызстана, 2012). Общий объем производства распределяется между 344 492 мелкими фермерскими хозяйствами (на долю которых приходится 93,5 процента от общего объема производства); и 1 164 совхозами, колхозами, сельскохозяйственными кооперативами и их дочерними компаниями (на долю которых приходится 6,5 процента производства) (ОЭСР, 2014А).

⁶³ Несколько исследований были проведены экспертами и партнерами, которые позволили сделать выводы, имеющие важные последствия для государственной политики (ЕЭК ООН, 2009 и 2010 годы; ФАО / ЕБРР 2011; ОЭСР, 2014А).

только граждане Кыргызстана и вливание иностранных инвестиций ограничивается до совместных предприятий или форм производства без участия в капитале.⁶⁴

Несмотря на ограничения, связанные с доступом к земле, в последние годы ПИИ сыграли стимулирующую роль в развитии пищевой и перерабатывающей промышленности. Иностранные инвестиции в пищевую промышленность составляют почти 5% от общих объемов ПИИ в стране. После добывающей и финансовой отрасли, данная отрасль занимает третье место по объему ПИИ. Значительные вливания ПИИ сделаны в следующие виды деятельности: Производство лапши и других мучных изделий; Мяса и птицы; Молочных продуктов; Безалкогольных и других напитков; А также чай и кофе. Иностранные компании, как правило, являются средними, хотя некоторые из них входят в число крупнейших компаний в стране. По мнению опрошенных заинтересованных сторон, в стране перерабатывается всего лишь 10 - 12 % сельскохозяйственной продукции. Таким образом, здесь достаточно пространства для дальнейшего роста. Страна также обладает определенным потенциалом для развития отраслей, ориентированных на экспорт, особенно в отрасли молочных и органических сельскохозяйственных продуктов.⁶⁵ Однако учитывая, то, что эти продукты являются скоропортящимися, а также существующие инфраструктурные ограничения, привлекательность отрасли для глобальных многонациональных предприятий (МНП) была ограниченной, в то время как большинство инвесторов были из данного региона.

Основными движущими силами инвестиций являются низкая стоимость производства, хорошее качество почвы и наличие пастбищ для разведения крупного рогатого скота; А также возможность выхода на крупный казахстанский рынок. Кроме того, благоприятный налоговый режим, в том числе, освобождение продуктов питания от НДС, а также существенные льготы при уплате подоходного налога компаниями способствовали росту отрасли. Однако эти схемы не могут быть устойчивыми в долгосрочной перспективе, поскольку большинство стимулирующих инвестиции факторов, применимых к крупным компаниям, ограничены СЭЗ (Приложение 3).

Проекты ПИИ способствуют созданию рабочих мест, поставкам необходимых ресурсов, консультационным услугам по вопросу управления и поддержке в виде кредитов. По состоянию на 2012 год в данной отрасли работало 101 предприятие с участием иностранного капитала (из общего числа в 436 предприятий, работающих данной отрасли), благодаря которым было создано 4 183 рабочих мест. Некоторые из этих инвестиций также оказали положительное воздействие за счет продвижения

⁶⁴ Некоторые опрошенные заинтересованные стороны подчеркнули, то что, хотя и редко, но иностранные инвестиции на самом деле могут выступать посредством совместных партнерств с местными фермерами. Тем не менее, хотя совместные предприятия могут иметь определенные преимущества для иностранных компаний, в случае Кыргызстана их возникновение, скорее всего, является результатом приспособления к неопределенной правовой базе, а не результатом какого-либо стратегического решения фирм.

⁶⁵ По мнению экспертов, органическое земледелие является наиболее подходящим для стран с обычно небольшими фермерскими хозяйствами, в которых наблюдается нехватка капитала, таких как Кыргызстан, но страна сильно отстает в плане стимулирования сертификации среди производителей. В действительности, в 2014 году только небольшая часть обрабатываемых земель (0,03 процента) сертифицирована как органическая (смотрите FiBL и МФДОЗ, 2014). Исключением является производство хлопка, где при поддержке международных партнеров биофермерский кооператив в Джалал-Абадской области смог объединить мелких фермеров в международную цепочку создания стоимости органического хлопка посредством справедливой сертификации торговли, что позволило производителям экспортировать хлопок в Швейцарию и Германию (Касеева, 2013; МДС, 2012).

инклюзивных бизнес-моделей, связанных с доступом к финансированию, передачей технологий, а также развитием навыков фермеров, что стало возможным благодаря внедрению вертикальных контрактов на поставку исходных ресурсов (Вставка 2.2).

Вставка 2.1. Принципы ответственного инвестирования в сельское хозяйство

По просьбе G20, ЮНКТАД, а также другие организации по развитию совместно разработали варианты для продвижения ответственного инвестирования в сельское хозяйство, которые были обобщены в семь принципов ответственного инвестирования в сельское хозяйство (ПОИСХ), при котором соблюдаются права, обеспечиваются источники средств к существованию и ресурсы.

Эти принципы включают:

1. существующие права на землю признаются и соблюдаются;
2. инвестиции не ставят под угрозу продовольственную безопасность, но повышают ее уровень;
3. производственные процессы, связанные с инвестициями в сельское хозяйство, являются прозрачными, контролируются и обеспечивают подотчетность всех заинтересованных сторон;
4. со всеми лицами, на которых оказывается существенное влияние, проводятся консультации, кроме того, с ними заключаются и выполняются соглашения;
5. инвесторы обеспечивают, чтобы при осуществлении проектов соблюдалось верховенство закона, а сами проекты отражали передовую практику в отрасли, были экономически жизнеспособными и приводили к продолжительному совместному покрытию стоимости;
6. инвестиции приводят к желаемому социальному воздействию и последствиям, связанным с распределением, а также не повышают степень уязвимости;
7. воздействие на окружающую среду проекта подвергается количественному определению, предпринимаются меры по поощрению устойчивого использования ресурсов, в то же время, сводя к минимуму риски / масштабы негативного воздействия и смягчая их.

Уже опубликован отчет, обобщающий уроки ответственного инвестирования 39 зрелых предприятий агробизнеса в Африке и Юго-Восточной Азии и представлены результаты оценки их эффективности с точки зрения, помимо прочего, соблюдения прав местного населения, прозрачности при работе с заинтересованными сторонами, поддержки источников средств к существованию и экологической устойчивости.

Источник: ЮНКТАД / Всемирный банк, 2014А

Присоединение к ЕАЭС увеличит возможности для целенаправленного вливания крупных инвестиций и содействия технологической модернизации. По результатам опроса бизнес-ассоциаций и в соответствии с приоритетами, включенными в НСЭК, инвестиционные стратегии для интеграции в региональные пищевые цепочки начисления стоимости должны акцентироваться на приоритетности инвестиций для устранения основных слабых звеньев. Список, который не является исчерпывающим, включает: 1) крупномасштабные заводы по переработке с хранилищами с улучшенными санитарными условиями для фруктов и овощей; 2) тепличное сельское хозяйство;⁶⁶ 3) современная упаковка и дизайн (для фруктов и овощей) для улучшения маркетинга; 4) современные системы охлаждения (т.е. морозильное и/или холодильное оборудование) для скоропортящихся продуктов; и 5) скотоводство с целью улучшить качество молочных и мясных продуктов: инвестиции можно привлечь в строительство продвинутых объектов для подачи кормов, современных систем распознавания крупного рогатого скота, а также меры по искусственному осеменению (МТЦ, 2013).

⁶⁶ Учитывая сезонность производства и исчезновение многих сельскохозяйственных культур в зимний период, такие инвестиции будут способствовать улучшению регулярности поставок.

Вставка 2.2. Содействие внедрению инклюзивных бизнес-моделей переработки молока - на примере Сют-Булак

Одним из главных преимуществ схем сельскохозяйственного производства на договорной основе для фермеров и сельскохозяйственных предприятий является возможность получения надежных и своевременных платежей за сельскохозяйственную продукцию, что предоставляет доступ к рынкам для фермеров и позволяет обеспечить более эффективное планирование при использовании перерабатывающих мощностей предприятиями пищевой промышленности. Кроме того, договорные отношения могут заменить собой кредиты в случае отсутствия других источников финансирования. При наличии справедливого механизма для определения цены, такие контракты могут привести к инклюзивным бизнес-моделям, которые облегчают реинвестирование в сельскохозяйственную инфраструктуру и повышают производительность с течением времени. Хотя схемы сельскохозяйственного производства на договорной основе пока еще редко используются в Кыргызстане, определенный успешный опыт уже накоплен.

АО Сют-Булак начал свою деятельность как производитель сыра в 1996 году, а годом позже уже представил на рынке Кыргызстана свой бренд «Dairy Spring». Фермеры в Кыргызстане сталкиваются с определенными препятствиями, такими как низкая экономика за счет масштабов, неспособность соответствовать стандартам качества, плохое оборудование и отсутствие финансирования. Сют-Булак помог преодолеть эти проблемы, приняв на себя обязательство закупать около 50 000 литров молока в день у свыше 2 000 фермеров в Тюпском районе. Кроме того, компания проводит обучение и оказывает техническую помощь своим аффилированным фермерам и создала фонд, предоставляющий кредиты для содействия инвестициям в крупный рогатый скот, доильное оборудование, технику и инфраструктуру.

В настоящее время компания производит более девяти различных видов сыра и свежих молочных продуктов, таких как масло, йогурт, сметана, сливки питьевые и пастеризованное молоко. На заводе по переработке, расположенном в Жылуу-Булаке, работает около 100 работников, и на заводе установлено современное оборудование, импортное из Европы, которое позволяет проводить контроль качества по HACCP (анализ рисков и критических контрольных точек). Его сотрудники также получили возможность пройти обучение в Европе (например, в Швейцарии и Польше). Компания также успешно расширила свой рынок и в настоящее время экспортирует половину своей продукции в Казахстан.

Проект был разработан благодаря инвестициям в осеменение и технической поддержке со стороны правительства Швейцарии. В 2008 году проект получил дополнительное финансирование (в размере 1,1 млн. евро) от ЕБРР, который стал его вторым акционером (в настоящее время ему принадлежит 34 процента акций).

Источник: результаты опроса представителей ЕБРР и ЮНКТАД во время миссии по установлению фактов.

Тем не менее, для того чтобы в полной мере использовать инвестиционный потенциал отрасли, необходимо преодолеть серьезные проблемы, связанные с соблюдением санитарно-гигиенических норм. Отмеченные ранее проблемы, связанные с инфраструктурой (т.е. недостаточное транспортное сообщение, отнимающие много времени процедуры прохождения границы и проблемы с электроснабжением) могут стоять еще более остро в пищевой промышленности, учитывая тот факт, что эти продукты являются скоропортящимися. Кроме того, несоответствие международным стандартам качества, связанным с вопросами здоровья и безопасности, а также пищевой гигиеной, значительно затрудняют экспорт. Безуспешная борьба с болезнями животных и политическая нестабильность привели к неоднократному закрытию границ (например, с Узбекистаном в 2005 году и с Казахстаном в 2010 и 2012 годах), что в последнее время привело к снижению объемов продаж на рынках соседних стран. В действительности, национальная сеть лабораторий для тестирования почвы, качества продукции и соблюдения правил экспорта в настоящее время не обеспечивает надлежащими услугами из-за поломки оборудования, недостаточной поставки препаратов и нехватки персонала. Опрошенные заинтересованные стороны из пищевой промышленности подчеркнули, что эти риски

серьезно отражаются на их рентабельности и делают их зависимыми от внешнего воздействия, что не укладывается в их бизнес-модели.⁶⁷ Что еще более важно, присоединение к ЕАЭС приведет к возникновению еще большего числа сложностей, связанных с принятием всей нормативно-правовой базы и технических регламентов СПС (последнее будет применяться к товарам, производимым и потребляемым на местном уровне, а также товарам, экспортируемым в государства-члены ЕАЭС).⁶⁸

Еще одной проблемой являются все усиливающиеся конфликты между компаниями пищевой промышленности и фермерами из-за ненадлежащего исполнения условий договоров. Опрошенные заинтересованные стороны отметили, что из-за мелкомасштабного производства, информационной асимметрии, а также практики, обусловленной традициями кочевого образа жизни фермеров, часто наблюдается несоответствие между потребностями отрасли и сельскохозяйственным производством. Хотя пищевая промышленность заинтересована в развитии долгосрочных клиентских взаимоотношений с фермерами, в большинстве случаев производители обычно не выполняют условия договоров (например, когда наблюдаются изменения рыночных цен в пользу других культур) и, таким образом, срывают цепочку поставок. Эта проблема является более обременительной для иностранных фирм, учитывая, что из-за указанного ранее ограничения доступа к землям, сельскохозяйственное производство на договорной основе является единственным доступным вариантом для получения сырья на местах. Министерством сельского хозяйства предпринимались попытки создания кооперативов производителей, чтобы обеспечить более надежные поставки в перерабатывающей промышленности, однако большинство инициатив не оправдали ожиданий бизнес-сектора. Некоторые компании все же сумели создать такую сеть производителей, либо найти надлежащих партнеров, чтобы арендовать земли напрямую.

Правительство приняло стратегии поощрения инвестиций в производство в сельском хозяйстве и пищевой промышленности, однако эти стратегии не являются достаточно конкретными, чтобы рассмотреть их приемлемость для иностранных инвесторов. Что касается стратегии развития, НСУР и стратегия развития сельского хозяйства (на 2013-2020 годы) предусматривают ряд задач, направленных на повышение эффективности сельского хозяйства. Продвигаемые меры включают модернизацию технологий и повышение качества продукции за счет оросительных и ветеринарных услуг; Развитие инфраструктуры в сельской местности; Обеспечение продовольственной безопасности путем создания механизмов стабилизации цен; Содействие развитию рынков земли; Содействие формированию ориентированных на экспорт кластеров; И улучшения в цепочке создания стоимости за счет повышения добавленной стоимости продуктов переработки. Тем не менее, в

⁶⁷ В стране работает 89 государственных и частных испытательных лабораторий, из которых 30 специализируются на пищевых продуктах. Лаборатории, контролируемые государством, работают, в основном, в рамках мандата либо Департамента государственного санитарно-эпидемиологического надзора (ДГСЭН) при Министерстве здравоохранения или Центра стандартизации и метрологии (ЦСМ) при Министерстве экономики (ИТС, 2013). Хотя некоторые лаборатории соответствуют стандарту ISO/IEC 17025 и аккредитованы Центром по аккредитации Кыргызской Республики, данный Центр не имел международной аккредитации до октября 2013 года. Смотрите на веб-сайте: <http://www.intracen.org/news/Kyrgyz-businesses-to-benefit-from-international-standards-accreditation-agreement/>, (31 марта 2013 года).

⁶⁸ В соответствии с Законом «Об основах технического регулирования», изданным в 2004 году, сертификацию должны проходить только те продукты, которые потенциально могут поставить под угрозу здоровье потребителей (например, алкоголь, табачные изделия), а после внесения изменений в 2009 году охват обязательными стандартами снизился с 70 до 22 процентов. Другие товары могут быть сертифицированы на добровольной основе, но только с целью подтверждения качества продукции (ФАО, 2013).

стратегии не указана точная роль ПИИ или режимов производства без участия в капитале при достижении этих целей. Например, в НСУР приводится список из 24 проектов на общую сумму 141 млн. долларов США, на реализацию которых будут привлекаться инвестиции, но они, в основном, акцентируются на сельском хозяйстве, а не на пищевой промышленности, в которую привлечение ПИИ более вероятно.⁶⁹

Рекомендации

Необходимо уточнить, какое участие ожидается от иностранных инвесторов в сельском хозяйстве, а затем внести соответствующие изменения в законодательство и политику. Варианты для иностранного участия в сельском хозяйстве включают сельскохозяйственное производство на договорной основе и создание совместных предприятий (при котором участие иностранного капитала будет составлять менее 20%). Учитывая основные риски, связанные с выполнением контракта, маловероятно, что этих форматов достаточно, чтобы привлечь значительный приток инвестиций в ближайшем будущем. Альтернативы, которые необходимо рассмотреть, включают снятие ограничений на аренду сельскохозяйственных земель и создание земельного банка, чтобы выделять конкретные земельные участки инвесторам в акционерный капитал, как предлагается в Главе 1.

Разработать стратегические целевые показатели участия иностранных инвесторов в пищевой промышленности с акцентом на отрасли, ориентированные на экспорт и имеющие четкие конкурентные преимущества (т.е. молочные продукты, фрукты и овощи). Для координации и направления инвесторов потребуются механизмы координации между вновь созданной АПИ, Министерством экономики и Министерством сельского хозяйства. Стратегия должна также опираться на открытый диалог с ассоциациями бизнеса и способствовать сбору аналитической информации о бизнесе для улучшения возможностей проникновения на рынок. При установлении целевых показателей следует учитывать, как крупные транснациональные компании, так и средние фирмы. С учетом существующих тенденций в области торговли, а также региональных инициатив, в краткосрочной перспективе приоритетом будет акцент на Российской Федерации и Казахстане, когда речь идет о молочных продуктах.

Разработать подробный план действий для быстрого повышения стандартов продукции по всему агропромышленному комплексу Кыргызской Республики, в том числе, меры по повышению доступности вакцин и ветеринарных услуг. Ограничения для экспорта, связанные с вопросами здоровья и санитарии, представляют собой основное препятствие для развития пищевой промышленности. Правительству следует рассмотреть вопрос об объединении сил с предприятиями частного сектора (в том числе, с иностранными инвесторами) для увеличения объемов инвестиций в современные лаборатории и, таким образом, способствовать более быстрой международной сертификации продуктов питания. Кроме того, налоговые стимулы, такие как возврат налогов, могут быть предусмотрены для крупных МНП, предоставляющих профессиональное обучение для фермеров, чтобы они могли

⁶⁹ Сельскохозяйственная и продовольственная политика разработана Министерством экономики, а реализация политики и функции по регулированию осуществляются под эгидой Министерства сельского хозяйства.

соответствовать требованиям к здоровью животных и санитарным нормам. Международные соглашения по вопросам технических регламентов и стандартизации должны быть подписаны на межправительственном уровне с целью непосредственного применения в Кыргызстане технических регламентов стран ЕАЭС.

Необходимость улучшений в инфраструктуре воздушного транспорта, в том числе, путем ее увязывания с политикой развития туризма. Политика может предусматривать привлечение новых авиакомпаний для увеличения частоты полетов в Европу и Восточную Азию, а также ведение переговоров по вопросу предоставления места в грузовом отсеке пассажирских рейсов для экспорта сушеных продуктов. Также можно рассмотреть возможность взаимодействия при брендинге продуктов органического сельского хозяйства.

Предпринимать инициативы по расширению прав и возможностей местных производителей и более эффективно продвигать их интересы. Создание кластеров производителей в крупных регионах, по-прежнему, является приоритетным для повышения экономии за счет масштабов и позволяет более эффективно договариваться о ценах с предприятиями перерабатывающей промышленности. Кроме того, правительство может рассмотреть вопрос о разработке «типового» контракта для фермеров, который мог бы использоваться в качестве основы, чтобы снизить степень неопределенности среди предприятий и производителей. Принципы ПОИСХ могут использоваться в качестве руководства с целью обеспечить принятие во внимание интересов различных заинтересованных сторон. Кроме того, необходимо обучение и меры по укреплению потенциала, направленные на повышение осведомленности местных фермеров не только о последствиях и преимуществах подписания договоров, но также и с целью обучения их навыкам ведения переговоров и разъяснения преимуществ создания кооперативов.

с. Ориентация на нишевые рынки в секторе туризма

На протяжении последних нескольких лет отрасль туризма неуклонно растет. В 2011 году более 800 000 туристов посетили Кыргызстан, и по прогнозам Всемирной туристской организации, страна может привлечь до 2,5 млн. иностранных туристов. Кроме того, считается, что предпринимаемые в сфере туризма меры могут обеспечить работой 118 000 человек (38 000 непосредственно и 80 000 косвенно), что составит 5,2 процента от общего числа занятого населения.⁷⁰ В целом, данный сектор также является важным источником иностранной валюты, обороты которого составляют 630 млн. Долларов США (Правительство Кыргызстана, 2012).

Определенные объемы ПИИ уже привлечены, но они не сыграли важной роли для развития сектора. Рост произошел, в основном, в бизнесе и традиционных сегментах досуга, при этом большие объемы инвестиций наблюдались в городах Бишкек, Ош и районах, прилегающих к озеру Иссык-Куль. Страна успешно использует главного игрока в бизнес-сегменте - отель Хаятт, который начал свою работу в 2001 году и уже получил международные награды за свою работу. По мнению иностранных инвесторов, основными движущими факторами являются географическая

⁷⁰ Свыше 90 процентов прибывают из стран СНГ: из Казахстана (50 процентов), Российской Федерации (33 процентов) и Узбекистана (11 процентов) (ITC, 2013).

привлекательность страны и благоприятный режим налогообложения (Приложение 3). Однако, согласно официальным статистическим данным, в период с 2003 по 2007 годы общий объем ПИИ в сектор туризма составил всего 16,2 млн. долларов США (ЮНКТАД, 2013b). С 2008 года приток ПИИ в сектор начал снижаться из-за международного экономического и финансового кризиса, а также политической нестабильности в Кыргызстане.⁷¹ Однако результаты опроса заинтересованных сторон позволяют предположить, что в стране существуют реальные возможности для дальнейшего расширения гостиничного бизнеса высокого уровня в Бишкеке, поскольку спрос на услуги делового туризма со стороны Российской Федерации, Китая и других стран Восточной Азии, как ожидается, будет основным движущим фактором роста в течение ближайших лет. Тем не менее, в краткосрочной перспективе этот сегмент, вероятнее всего, будет затронут работами по демонтажу военно-воздушной базы США «Манас».

Кыргызстан не использует потенциал для привлечения ПИИ в культурные и туристические развлекательные сферы, а также экотуризм, однако правительство не выделяет их в качестве целевых сегментов. Кыргызстан находится на пересечении дорог древнего Великого Шелкового пути, а его наследие из культурных памятников простирается между Узбекистаном и Китаем, включая основные объекты всемирного наследия ЮНЕСКО, такие как священная гора Сулайман-Тоо в Ферганской долине. Кроме того, пейзажи и разнообразная природа высокогорья, озера и реки страны идеально подходят для организации захватывающих мероприятий и экотуризма. В действительности, страну называют «Швейцарией Центральной Азии», учитывая возможности для альпинизма, рафтинга и походов в горы (ЮНКТАД, 2014b). Потребители в этих сегментах отрасли, как известно, совершают длинные переходы, тратят много средств и общаются с местными общинами, что также оказывает дополнительное воздействие, создавая спрос на местные продукты и больше рабочих мест (например, для местных гидов, за счет продажи изделий местных ремесленников). В будущем ПИИ и другие формы вовлечения могли бы содействовать экономическому росту сектора в этих сегментах. Таким образом, можно более активно продвигать инвестирование в окрестностях национальных парков и гор (например, Пик Ленина, Токмак, трансграничный заповедник Памир Алай рядом с Таджикистаном) или даже в экономически неразвитые горные села, затронутые добывающей промышленностью (например, села Каджи-Сай, Ак-Туз, Кадамжай) с незагрязненными ландшафтами (Шакиров и др., 2014).⁷²

Для того, чтобы в полной мере воспользоваться преимуществами туристического потенциала необходимо устранить ряд препятствий. В предыдущих разделах упоминались проблемы, связанные с дорожным транспортом,

⁷¹ Притоки ПИИ начали снова увеличиваться в 2013 году, достигнув 13,4 миллиона долларов США (124-процентное увеличение по сравнению с 2012 годом). Традиционно исходными странами являются Казахстан, США и Россия, хотя в 2013 году рейтинг возглавили Объединенные Арабские Эмираты. В большинстве случаев инвестиции привлекались посредством реабилитации находящихся в государственной собственности старых советских объектов. Согласно официальным статистическим данным, общее количество лиц, непосредственно занятых в гостиничном и ресторанном бизнесе с иностранным участием, уменьшилось с 1 743 в 2008 году до 1 366 в 2012 году. Однако необходимо подчеркнуть, что статистические данные по туризму недооценивают влияние иностранных инвесторов, поскольку многие виды транснациональной деятельности в сфере туризма осуществляются без участия в капитале, хотя они могут иметь аналогичные последствия, что и достигаемые посредством участия в капитале, такого как управленческий контроль, передача технологий и знаний, а также доступ к рынкам (ЮНКТАД, 2010).

⁷² Кроме того, зимние курорты в окрестностях Бишкека и Иссык-Куля, которые обслуживают отечественных туристов, прибывающих на выходные покататься на лыжах, также можно дополнительно продвигать и расширять, поскольку существующие объекты нуждаются в значительной модернизации (Например, необходимо строительство гостевых домов, зон для туристов).

которые имеют особое значение для развития туризма в сельской местности. Обеспокоенность посетителей также вызывает отсутствие дорожных указателей на разных языках. Кроме того, нет надежной системы регистрации туристов для целей статистического учета, что очень важно для оценки экономического воздействия инвестиций. Кроме того, особого внимания заслуживают следующие три вопроса: 1) политика и нормативно-правовая среда для туризма; 2) недостаточный уровень рекламирования преимуществ туристского продукта на международном уровне; и 3) отсутствие достаточных навыков приема посетителей.

Политика и нормативно-правовая база для туристической деятельности не являются надлежащими, особую обеспокоенность вызывают вопросы безопасности и охраны окружающей среды. Нарушение законов, регулирующих безопасность, защиту и сохранение исторических памятников и окружающей среды - широко распространенное явление по всей стране. Это привело к загрязнению национальных парков и заповедников. Правительству необходимо предпринять меры по обеспечению соблюдения международных санитарных норм предприятиями, работающими в сфере туризма, т.е. обеспечению безопасности пищевых продуктов; Удалению сточных вод; Чистоты комнат, столовых и туалетов в гостиницах, удалению отходов вблизи объектов природных красот, пляжей, дорог и прилегающих к ним зон общественного пользования. В дополнение к улучшению регулирования в каждой из этих областей, политика, направленная на продвижение инвестиций, может также акцентироваться на разработке руководящих принципов для новых инвесторов, чтобы минимизировать их воздействие на окружающую среду, особенно учитывая тот факт, что затрагиваемые ниши рынка являются экологически чувствительными.

Правительству предстоит разработать маркетинговую стратегию для вышеупомянутых сегментов туризма с высокой добавленной стоимостью. Бизнес-ассоциации, работающие в сфере туризма, обеспокоены ограниченными усилиями, предпринимаемыми правительством в сфере туризма и они считают необходимым более грамотный маркетинговый подход, а не подход, акцентирующийся на представлении озера Иссык-Куль в качестве традиционного пункта назначения для проведения досуга. Например, в случае эко-туризма, который часто продвигается среди благополучных европейцев, важно представить весь пакет туристических услуг, для чего необходима координация действий между гостиницами, транспортными компаниями и предприятиями по организации питания. Для привлечения молодых иностранных туристов, увлекающихся пешими походами, необходимо предложить совершенно иной набор (например, проживание с завтраком, скидку при использовании интернет-сайтов, определенные сети по оказанию медицинских услуг и обеспечению безопасности). Соответственно, возможно, потребуется повысить институциональный потенциал для разработки маркетинговых стратегий в соответствии с передовой международной практикой (ЮНКТАД, 2010).

В туристической отрасли также наблюдается нехватка квалифицированных кадров. Менеджеры турфирм предпочитают нанимать опытных специалистов, а не выпускников школ, которым не хватает специфических теоретических знаний. Несмотря на наличие в стране достаточного числа менеджеров по туризму среднего и высшего звена, в отрасли существует проблема отсутствия хорошо подготовленных гидов, персонала по уборке гостиничных номеров и официантов. Кроме того,

необходимо больше технического опыта в сфере скалолазания или альпинизма, которым требуется специальная подготовка (МДС, 2013).

Что касается государственного планирования, отсутствие долгосрочной стратегии развития данной отрасли в сочетании со слабой нормативно-правовой базой привела к недостаточной преемственности политики. Какой-либо обширной стратегии в секторе туризма нет. Ни один современный закон о туризме не был издан, а отсутствие механизма для четкого планирования политики предотвращает плодотворное взаимодействие с частными партнерами и инвесторами (МТЦ 2013). В действительности, при подготовке НСУР какие-либо консультации с заинтересованными сторонами не проводились (МДС, 2014). Кроме того, на приток ПИИ могут повлиять противоречия в нормативной базе, касающейся доступа к недвижимому имуществу в Иссык-Кульской области (смотрите главу 1). Что касается институциональной базы, с момента обретения независимости страны, политикой и инициативами в сфере туризма занимались различные министерства (т.е. Министерство экономики, независимое государственное агентство, а в настоящее время - департамент в структуре Министерства культуры, информации и туризма). Эта ситуация привела к слабой преемственности политики и высокой текучести кадров. Кроме того, бюджет, выделяемый туристической отрасли, по-прежнему, очень скромный, а в последние годы он был урезан еще больше, и за последние пять лет численность сотрудников сократилась с 50 до 10 человек.

Отсутствие диалога и поддержки потенциала участников туристической отрасли, похоже, сыграло важную роль в предотвращении более быстрого развития сектора. Например, какие-либо постоянные консультации между Министерством экономики, Министерством туризма и соответствующими агентствами, такими как Агентство гражданской авиации и Государственное агентство по охране окружающей среды, не проводятся, не говоря уже о крупных туристических ассоциациях (например, Кыргызской Ассоциации Туроператоров (КАТО) или Ассоциации гостиничного и ресторанного бизнеса). Успех целенаправленных стратегий будет зависеть от налаживания более эффективного взаимодействия между всеми этими заинтересованными сторонами.

Несмотря на указанные ограничения и с целью облегчить въезд для туристов, определенные позитивные шаги, такие как реформа визового режима, были предприняты для улучшения ситуации. В 2012 году правительство ввело безвизовый режим для граждан 44 стран, целью которого было, главным образом, увеличение числа туристов из стран Европы и Восточной Азии. По крайней мере, 50% населения земного шара живет на расстоянии трёхчасового перелета от Бишкека, таким образом, либерализация визового режима будет способствовать преодолению больших расстояний воздушным транспортом. Тем не менее, тот факт, что всего лишь три крупнейшие международные авиакомпании совершают регулярные рейсы в Кыргызстан и из Кыргызстана по относительно высоким ценам, это в значительной степени ограничит краткосрочное воздействие упомянутой меры. Кроме того, отсутствие прямых рейсов до перспективных целевых рынков в Европе подразумевает длительное время ожидания (особенно в основных целевых странах - Германии, Франции, Англии и Скандинавских странах); А ситуация осложняется еще и потому, что эти по этим направлениям местные авиакомпании не летают (поскольку они включены в европейский «черный список» из-за низкого уровня безопасности).

Грядущая либерализация авиационной отрасли сектора путем внедрения свобод 5-й и 6-й степени (планируемое с 1 января 2015 года) направлена на увеличение перевозок воздушным транспортом, несмотря на неопределенность долгосрочных последствий этого шага.⁷³ Усиливающаяся конкуренция на рынке авиаперевозок вынудит снижать цены на авиабилеты и может привести к увеличению притока туристов и бизнесменов. Однако реальное изменение будет зависеть от того, сопровождается ли реформа срочными инвестициями в соответствующую логистику и инфраструктуру аэропорта, что могло бы привлечь иностранные авиакомпании и обеспечить обслуживание возросшего объема перевозок воздушным транспортом. Кроме того, реализация данной политики, скорее всего, приведет к кратковременным расходам из государственного бюджета в виде снижения объемов налоговых поступлений и потенциальной потерей рабочих мест вследствие давления, оказываемого мерами по реструктуризации на местные компании (иные точки зрения представлены в отчете МДС, 2014).

Рекомендации

Определить в качестве приоритета подготовку плана развития отрасли туризма, а также соответствующей правовой и институциональной базы для этой отрасли. Правительству необходимо разработать план развития отрасли туризма, определяющий предполагаемое направление развития туризма в Кыргызстане, включая необходимую для поддержки политику, институты и целевые показатели для привлечения и вливания ПИИ. На основе указанного плана необходимо будет пересмотреть все законодательные акты, затрагивающие туризм. Приоритетным должно быть точное указание ограничений, а также снижение бремени, связанного с разрешениями, административными процедурами и проверками (смотрите главу 1). Кроме того, на развитие и продвижение туризма должно быть выделено соответствующее финансирование и профессиональные специалисты для надлежащего выполнения указанных в плане требований.

Создать более эффективные каналы коммуникации и оказывать содействие заинтересованным сторонам в отрасли туризма. Правительству необходимо рассмотреть вопрос о создании Национального совета по туризму для данной отрасли. Совет будет представлять собой государственно-частный форум, на котором заинтересованные стороны смогут озвучивать вопросы, вызывающие обеспокоенность, вносить свой вклад в разработку отраслевого плана, а также оказывать содействие координации стратегий страны по брендингу и маркетингу совместно с правительством. Основные приоритеты будут включать информирование и обучение туроператоров и других заинтересованных лиц вопросам соблюдения международных санитарных норм. Кроме этого, работа Совета по туризму должна содействовать развитию прямого авиационного сообщения между иностранными государствами и аэропортом на Иссык-

⁷³ Международная организация гражданской авиации (ИКАО) определяет 5-ую свободу воздушного пространства, как право или привилегию осуществления регулярных международных воздушных перевозок, предоставленных одним государством другому государству и разрешающих взлет и посадку на территории первого государства, при котором пунктом вылета или назначения являются третьи страны. 6 свобода воздушного пространства определяется как право или привилегия регулярных международных воздушных перевозок, через страну перевозчика, при котором перелеты совершаются между двумя другими государствами. В отличие от первых пяти свобод 6-ая свобода воздуха, как таковая, не включена в какие-либо общепризнанные соглашения о воздушном сообщении, такие как «Соглашение о пяти свободах» (ИКАО <http://www.icao.int/Pages/freedomsAir.aspx>, 1 октября 2014 года).

Куле и созданию централизованной системы бронирования в режиме он-лайн, которая поможет посетителям лучше планировать свою поездку (и способствовать более эффективному сбору статистических данных).

Подготовка руководящих принципов устойчивого инвестирования в отрасль туризма, которые должны применяться в сельских районах. Все большее число стран берут на вооружение передовую практику физического планирования туризма, применяя требования по оценке воздействия на окружающую среду до строительства туристических объектов. Данный подход более предпочтителен, чем ограничение прав иностранных граждан в Иссык-Кульской области, хотя это может создать дополнительное бремя на органы, осуществляющие мониторинг. Параллельно правительство, возможно, захочет рассмотреть возможность использования опыта других стран, которые все чаще разрабатывают руководящие принципы устойчивого туризма в рамках своих стратегий привлечения инвестиций (Вставка 2.3).

Правительству следует рассмотреть вопрос об участии в мерах по продвижению услуг совместно с региональными партнерами. Учитывая объем ресурсов, необходимых для надлежащей маркетинговой стратегии в нишевых сегментах (например, на разработку веб-сайта для бронирования, рекламирование в специализированных изданиях, участие в выставках и ярмарках на целевых рынках Европы и Азии), правительству рекомендуется продвигать услуги отрасли туризма совместно с соседними странами и региональными органами власти, в том числе, посредством ГЧП. Региональная программа «Шелковый путь» (РПШП), объединяющая усилия Всемирной туристской организации ООН (ЮНВТО), ПРООН и ЮНКТАД, а также правительств Китая, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана по содействию ПИИ в сфере туризма и сохранению культурного наследия, может использоваться в качестве основы для дальнейшего сотрудничества (ЮНКТАД, 2014b).⁷⁴

⁷⁴ В рамках Программы организовываются ознакомительные поездки и круглые столы, а также предоставляется поддержка с целью укрепления бизнес-ассоциаций. Сотрудничество может углубляться посредством совместного планирования маркетинга, рекламы и продвижения. Например, приоритетом должны быть интернет-решения, предоставляющие посетителям легкий доступ к всеобъемлющей информации до приезда (что необходимо для целей планирования). Они могут включать, например, создание порталов для туристов, предоставляющих возможность бронирования в режиме он-лайн, планирования поездки, 3D-туров по объектам, которые являются наиболее привлекательными для посетителей, с соответствующей опубликованной информацией (например, каталоги, справочники, брошюры по туризму).

Вставка 2.3. Лаосская Народно-Демократическая Республика: Руководство для инвесторов в строительство эко-коттеджей*

Захватывающий туризм и экотуризм имеют огромный потенциал для роста в странах с незагрязненной окружающей средой, однако прибытие туристов из разных географических регионов также может нести определенные риски, связанные с экологической устойчивостью и сохранением местной культуры. АПИ могут сыграть определенную роль в сведении к минимуму этих рисков посредством разработки руководящих принципов инвестирования, которые могли бы помочь при маркетинге инвестиций в экологически чистые объекты. Например, Лаосская Народно-Демократическая Республика разработала такие руководящие принципы для эко-домов. Инвесторы должны соблюдать следующие руководящие принципы:

Использовать архитектуру и строительные материалы Лаоса: инвесторы должны строить коттеджи таким образом, чтобы они выглядели как традиционное жилье или дом.

Сводить к минимуму использование электроэнергии: инвесторы должны избегать использования кондиционеров и других электрических приборов, которые потребляют слишком много электроэнергии, и должны установить источники солнечной энергии для удовлетворения своих потребностей в электричестве, таких как освещение и горячая вода.

Использовать местные продукты и свести к минимуму использование химических веществ в повседневной деятельности: инвесторы должны использовать местные продукты питания, а также постельное белье и другие предметы местного производства в своих коттеджах. Использование химических спреев и ядов от насекомых или токсичных чистящих жидкостей следует избегать в случаях, когда есть подходящие заменители.

Сводить к минимуму и удалять отходы: инвесторы не должны использовать продукты, которые приводят к значительным отходам, такие как одноразовые бутылки с водой, консервы или продукты в полиэтиленовой упаковке. Кроме того, ожидается, что инвесторы будут, по возможности, перерабатывать и повторно использовать их.

Нанимать местное население и оказывать поддержку их общинам: при строительстве коттеджей жителям из близлежащих сел должны быть предоставлены возможности получения работы. Инвесторы могут также оказывать поддержку общине, помогая работе местных школ.

Свести к минимуму негативное воздействие на близлежащие села: инвесторы должны предоставлять информацию туристам о местной культуре. Они также должны регулярно общаться с местными жителями, чтобы узнать, какую помощь они могут оказать им и не создают ли им какие-либо проблемы туристы, проживающие в их коттеджах.

Источник: ЮНКТАД, 2010

*Эко-коттедж - это небольшой отель или гостевой дом, имеющий местные архитектурные, культурные и природные особенности

d. На пути к более устойчивому развитию горнодобывающей промышленности и политики налаживания связей

Горнодобывающая отрасль является крупнейшим источником экспорта в Кыргызстане и обладает огромным и недостаточно используемым потенциалом. «Золотой пояс» Тянь-Шаня является вторым по величине месторождением золота в мире, однако, несмотря на огромное количество подтвержденных запасов драгоценных металлов и минералов, в стране работает всего лишь четыре крупные горнодобывающие компании. Из них только месторождение Кумтор является частной собственностью, а управление осуществляется иностранными инвесторами (смотрите вставку С.1 в тексте).⁷⁵ В угольной отрасли – второй самой ценной подотрасли

⁷⁵ Другие месторождения - это Макмальский золоторудный комбинат (производственная мощность - 0,2-0,5 метрических тонн в год), Хайдарканский ртутный комбинат (производственная мощность - 300-320 тонн в год), и Кадамджайский сурьмяной комбинат (производственная мощность - 1,5 метрических тонн в год) (Правительство Кыргызстана, 2012 год).

добывающей промышленности, крупных иностранных инвесторов нет. Другими подотраслями с более ограниченным потенциалом являются добыча нефти, железной руды, редкоземельных металлов, цветных металлов и радиоактивных элементов, местных строительных материалов и минеральных вод. Потенциал для инвестиций оценивается в 8 млрд. Долларов США, представляющий собой экономическое производство на 121 млрд. Долларов США; 12 млрд. Долларов США налоговых поступлений; 20 000 новых прямых рабочих мест в год и косвенной и индуцированной занятости около 32 000 человек (Министерство экономики, 2014).

Тем не менее, расширение деятельности горнодобывающих предприятий стало предметом серьезных споров, связанных с вопросами общего управления, охраны окружающей среды, социальных вопросов и налогообложения. Предпосылкой для обеспечения дальнейшего роста является повышение эффективности управления в секторе, ставшей проблемой из-за многочисленных изменений в нормативном регулировании, как в отношении Кумтора, так и других месторождений.⁷⁶ Кроме того, горнодобывающие компании все чаще становятся предметом социального недовольства из-за слабого соблюдения ими социальных и экологических требований. Система налогообложения также была противоречивой. В то время как добыча полезных ископаемых включает различные инвестиционные риски, в том числе проблему доступа к финансовым рынкам и высокую стоимость кредитов, они усугубляются воздействием сектора на государственные доходы. Хотя данный обзор не предусматривает проведение полной оценки многогранных нормативных ограничений, влияющих на политику в горнодобывающей отрасли, в следующих параграфах рассматриваются основные препятствия для устойчивого развития и определены важные приоритеты, предусматривающие принятие мер в области политики.

С момента обретения независимости Кыргызстаном в 1991 году основная нормативно-правовая база для горнодобывающей отрасли менялась несколько раз, приводя к неопределенности.⁷⁷ Нормативно-правовая база для горнодобывающей отрасли представлена Законом 160 «О недрах» 2012 года и последующими подзаконными актами. Кроме того, существует еще более 100 других норм, регулирующих другие отрасли, которые могут иметь последствия для горнодобывающей промышленности, так как охватывают аспекты промышленной безопасности, охраны окружающей среды, использования водных и земельных ресурсов, помимо прочих областей политики. Эта ситуация привела к противоречиям между некоторыми нормативно-правовыми положениями и неоднозначности в определении их преимущественной силы. В связи с этим следует рассмотреть разработку Горного кодекса, который бы гармонизировал законодательство и обеспечивал всеобъемлющие основы для сферы недропользования. Такая реформа могла бы укрепить гарантии для инвесторов.

⁷⁶ Например, в «Ежегодном обзоре горной промышленности и геологоразведки» Института Фрейзера опубликованы результаты последних исследований «минерально-сырьевого потенциала», согласно которого Кыргызстан занимает 36 место из 112 горнодобывающих стран, хотя по критерию привлекательности политики страна занимает последнее место. Опасения включают, помимо прочего, неоднозначность при толковании и применении существующих нормативно-правовых положений; Недостаточная прозрачность и коррупция при осуществлении юридических процедур; Неопределенность в отношении претензий, связанных со спорными землями.

⁷⁷ В целом, в период с 1997 по 2012 годы в Закон «О недрах» изменения вносились семь раз.

Кроме того, политика в горнодобывающей отрасли предусматривает наличие сложной институциональной структуры, вследствие которой проблемы координации повлияли на эффективность. Министерство экономики проводит политику по использованию недр, но реализация политики осуществляется Государственным агентством по геологии и минеральным ресурсам (ГАГМР), которое несет ответственность за подтверждение оценки запасов, лицензирование деятельности и надзор за разведкой и разработкой месторождений. Контроль над соблюдением норм промышленной безопасности и экологических стандартов осуществляется ГИЭТБ; Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется ГАООСПХ (смотрите главу 1, раздел об окружающей среде). Восемь других государственных органов взаимодействует с горнодобывающими компаниями по вопросам выдачи разрешений или проведения консультаций. Со временем такое разделение функций управления привело к возникновению проблем с координацией и трудностями при коммуникации. Эти проблемы усугубляются недавним увольнением более опытных сотрудников, установлением более жестких мандатов для небольших государственных отделов, дублированием полномочий и недостаточным взаимодействием с местными органами власти.

Что касается воздействия отрасли на окружающую среду, в Кыргызстане конфликты из-за горнодобывающей деятельности повторяются снова и снова. В прошлом от компаний не требовалось покрытие ущерба, связанного с плохой очисткой сточных вод, загрязнением воздуха и почвы. Таким образом, добывающая деятельность не велась в соответствии с международными стандартами в плане воздействия на окружающую среду. Примечательно, что экологические проблемы были в центре споров вокруг рудника Кумтор (смотрите контекст), который предшествовал приезду Центерра в 1990-х годах, когда работы только начались. В последнее время жалобы в отношении ненадлежащего мониторинга за состоянием окружающей среды связаны с более широким обсуждением «ресурсного национализма» на политической сцене (Шишкин, 2013 г.; Гуллет и Калыбекова, 2014 г).⁷⁸

Еще одной характерной особенностью для горнодобывающего сектора является увеличение числа социальных конфликтов между местными общинами и иностранными компаниями. Среди местных общин бытует мнение, что горнодобывающий сектор наносит ущерб экономическим интересам местных общин, которые воспринимают крупные горнодобывающие проекты, как фактор риска для их источников средств к существованию. В некоторых случаях социальные волнения перерастали в акты насилия и требования отозвать лицензии на пользование недрами, что, в свою очередь, приводило либо к аннулированию лицензии или к закрытию компаний. Неспособность ведения надлежащего диалога с местным населением привела к тому, что горнодобывающие компании стали более уязвимыми перед требованиями местных общин из-за отсутствия институциональных механизмов для обеспечения позитивного взаимодействия между местными органами власти, центральными государственными органами и компаниями.

Недавно правительством были предприняты важные шаги по повышению привлекательности и устойчивости сектора за счет широкомасштабных

⁷⁸ Наиболее заметный инцидент произошел в мае 1998 года, когда грузовик упал в реку Барскоон, впадающую в озеро Иссык-Куль и произошла утечка 1 762 килограммов цианистого натрия, имевшая пагубные последствия для водных ресурсов и здоровья местного населения.

изменений в Закон «О недрах». Последние поправки к Закону внесли важный вклад в создание более прозрачного режима лицензирования. Права на добычу сейчас предоставляются на основе лицензий, продолжительность которых варьируется от 5 до 20 лет в зависимости от вида деятельности. Ожидается, что данная реформа приведет к ограничению возможностей для произвольных решений, которые были характерными при ведении прямых переговоров в прошлом,⁷⁹ а многими заинтересованными сторонами новый режим рассматривается, в целом, как улучшение ситуации. Еще одной целью нового Закона «О недрах» является сведение к минимуму «пассивной спекуляции», которая была широко распространена в прошлом, за счет введения обязательных ежегодных выплат для держателей лицензий.

Другие изменения содержат более строгие требования к экспертизе. С 2012 года Закон требует проведения трех экспертиз в рамках подготовки геологических и горнодобывающих проектов (технической экспертизы, оценки промышленной безопасности и оценки воздействия на окружающую среду). В прошлом экспертиза была чисто формальной процедурой и отсутствие четких сроков представления экспертных заключений создавали возможности для коррупции. Хотя последние изменения направлены на устранение этих проблем, необходима дальнейшая детализация в отношении процедур государственной экспертизы, в том числе, определение требований, сроков, затрат, требований к отчетам о ходе работы и роли экспертов. То же самое относится к обязательному созданию фондов обязательной рекультивации и процедур по ликвидации мест разработки месторождений. Необходима спецификация для определения условий и формул по расчету распределения средств, чтобы обеспечить средствами на период разработки месторождений полезных ископаемых; И определения максимальных расходов на утилизацию отходов (Министерство экономики, 2014 г).

Новым законом также была внедрена система перераспределения доходов, полученных за счет добывающей деятельности, на местном уровне, однако его реализация вызвала обеспокоенность заинтересованных сторон. В настоящее время Закон «О недрах» предусматривает, чтобы инвесторы в добывающей отрасли, участвующие в проектах, которые требуют проведения тендера, вносили 2 процента доходов от добывающей деятельности в специальные фонды местного развития. Цель заключается в том, чтобы финансировать программы обучения и занятости для местных жителей, а также принять меры по развитию инфраструктуры. Другие предусмотренные меры включают вовлечение представителей местных общин в комиссии по лицензированию, а также увеличение бюджета для местных общин в затрагиваемых районах. Однако необходимо еще принять подзаконные акты, касающиеся распределения этих доходов в обеспечение того, чтобы эти средства действительно расходовались на проекты по местному развитию.

⁷⁹ За последние 20 лет правительство выдало в общей сложности 258 лицензий, в том числе, 225 лицензий на разведку, добычу и разработку золотоносного месторождения. В новом законе сокращены условия, при которых лицензии могут быть приостановлены и аннулированы и изложены руководящие принципы лицензирования. Соответственно, определены три вида лицензий: Лицензия на разведку (до пяти лет); Лицензия на изыскательные работы (до 10 лет); И лицензии на разработку месторождения (до 20 лет). Все лицензии являются возобновляемыми. Методы предоставления лицензий включают приглашение к участию в тендере (для проектов, имеющих общегосударственное значение), открытый аукцион и прямые переговоры (в случае небольших месторождений). Размер ежегодной оплаты за лицензии варьируется в зависимости от вида, ресурсов и площади поверхности (смотрите Указ №12 2013 года).

Отсутствие системного подхода для стимулирования деловых связей между МНП и отечественными компаниями. Хотя, учитывая капиталоемкость горнодобывающих проектов, они оказывают лишь ограниченное прямое воздействие на уровень занятости, существует ряд других способов, посредством которых они могут принести выгоду местному населению. Горнодобывающая деятельность часто стимулирует возникновение спроса на целый ряд промежуточных товаров, начиная от поставки продовольствия, услуг безопасности, строительных материалов, предоставления коммунальных услуг и до упаковочных материалов и транспорта; А также более дорогостоящие услуги, как например, ИКТ, бухгалтерский учет и аудит. Масштабы и глубина этих связей в данном национальном контексте будет зависеть от поглощающей способности местных фирм (в частности, МСП), а также барьеров, связанных с технологией и навыками (ЮНИДО, 2011 г). Властям Кыргызстана предстоит разработать четкую политику, чтобы раскрыть потенциал горнодобывающей отрасли посредством инициатив, направленных на развитие отсталых связей.⁸⁰

Налоговая система для горнодобывающей отрасли является сложной, трудно управляемой и подвергается всяким изменениям. По мнению заинтересованных сторон, работающих в горнодобывающей отрасли, с течением времени сложность системы привела к применению неэффективных ставок и последующим незапланированным изменениям, которые ни способствуют привлечению инвесторов, ни гарантируют устойчивых доходов правительству. Ситуация усугубляется отсутствием планирования и обширных консультаций с заинтересованными сторонами при разработке налоговой политики. Например, в результате последней налоговой реформы в 2013 году был внедрен новый скользящий налог на основе доходов для компаний, занимающихся добычей золота, вместо стандартного налога на компании (на основе прибыли), не учитывая потребности новых инвесторов, особенно малых и средних золотодобывающих компаний (Приложение 5).

Кроме того, нет фискальной стратегии для устранения растущих рисков «ресурсного проклятия». Поскольку в отрасль привлекается все больше инвесторов, а горнодобывающая промышленность расширяет масштабы, перед правительством все острее стоит проблема, как избежать «ресурсного проклятия».⁸¹ Передовая практика показывает, что страны могут справиться с «ресурсным проклятием» посредством принятия ряда политик. Фонды национального благосостояния (ФНБ) являются механизмом, посредством которого излишки от обмена валюты и доходов за счет природных ресурсов могут поглощаться и использоваться в виде сочетания стратегических инвестиций, которые соответствуют долгосрочным целям в области развития (вставка 2.4). Другие механизмы включают законодательство, касающееся

⁸⁰ Ранее правительством был предпринят ряд мер, направленных на содействие местному производству контента в горнодобывающей промышленности. Например, было создано АО Кыргызалтын, как государственная монополия по аффинажу золота и это может рассматриваться, как случай «форвардной» нисходящей связи. Однако содействие вмешательствам, предусматривающим «форвардную» нисходящую связь (которые часто требуют экономии за счет масштаба и значительных капитальных вложений), вероятно, потребует выделения ограниченных государственных средств, что выходит за рамки возможностей страны, или может подразумевать такие требования к совместным предприятиям, которые могут отпугнуть инвесторов по другим причинам (смотрите также главу 1 выше).

⁸¹ «Ресурсное проклятие» означает парадокс, когда в странах и регионах с обилием природных ресурсов, как правило, наблюдается более медленный экономический рост и низкий уровень развития, чем в странах с меньшим количеством природных ресурсов. Это явление может возникнуть по ряду причин, в том числе из-за снижения конкурентоспособности других секторов экономики (в связи с повышением реального обменного курса), изменчивости доходов, а также нерационального управления ресурсами со стороны слабых, неэффективных, неустойчивых или коррумпированных государственных учреждений (Хамфрис и др., 2007).

управления доходами, которое ограничивает или определяет рамки расходования доходов в течение определенного времени, а также специальные законодательные требования к выдаче разрешений и проведению референдумов по внесению изменений, связанных с управлением доходами. Правительству Кыргызской Республики предстоит рассмотреть любой из этих вариантов, который помог бы финансировать некоторые из инициатив, предложенных в настоящем отчете и направленных на диверсификацию (например, ГЧП в целом, маркетинговые стратегии для отрасли туризма, программы налаживания связей).

Вставка 2.4. Фонды национального благосостояния, как инструмент для диверсификации

Фонды национального благосостояния (ФНБ) – это целевые фонды, принадлежащие правительствам, которые инвестируются в различные категории активов. ФНБ обычно финансируются из валютных резервов, излишков платежного баланса, доходов от приватизации или доходов от экспорта сырьевых товаров, и в этом случае они считаются фондами природных ресурсов (ФПР).

Учитывая, что доходы от товаров или природных ресурсов часто являются крупными, временными и изменчивыми, создание ФНБ способствует накоплению этих доходов в хорошие времена и поможет стабилизировать государственные расходы в будущем, когда государственных доходов окажется недостаточно для покрытия расходов.

ФНБ могут иметь различную организационную и правовую структуру (например, средства для финансовой стабилизации, фонды развития, специальные типы пенсионных фондов). В целом, управление ФНБ осуществляется профессиональными менеджерами по инвестициям, которые размещают средства в зарубежные активы, таким образом, снижая риск того, что правительство ликвидирует фонд или определяют конкретные секторы или фирмы, чтобы направить туда деньги.

Как показывает передовая практика, для ФНБ необходимы четкие правила расходования средств, понятное распределение полномочий и прозрачность в управлении. При распределении полномочий в институциональной структуре Фонда, легче вести переговоры, которые могут привести к промежуточным соглашениям и к более эффективному расходованию средств. Примерами успешных инвестиционных ФНБ в богатых нефтью государствах, являются Государственный пенсионный фонд Global (Норвегия) или Управление по инвестициям Катара. Однако в развивающихся странах, богатых минеральными ресурсами, также были созданы мелкие фонды (например, фонд Пула в Ботсване).

Источник: Хамфрис и Сандбу, 2007

Забегаая вперед, следует отметить, что Министерством экономики был разработан проект среднесрочной и долгосрочной стратегии развития горнодобывающей промышленности Кыргызстана. Стратегия охватывает технические вопросы, касающиеся управления горнодобывающей деятельностью, нормативно-правовой базы по лицензированию, налоговой системы, социальных и экологических вопросов, а также развития навыков и взаимоотношений с местными общинами. Он также включает прогнозируемое развитие золотодобывающей промышленности, добычи цветных и редких металлов и угля, в том числе, стратегических планов для всех инвестиционных циклов до 2035 года. В случае принятия парламентом, данная стратегия станет первой в своем роде стратегией демократической эпохи страны, которая отражает видение и направление для поэтапного развития горнодобывающей промышленности в течение следующих 20 лет.⁸² Тем не менее, только стратегии недостаточно для решения большинства

⁸² Подготовка проекта была завершена в 2014 году после того, как он был передан Министерством экономики консорциуму экспертов под руководством Ассоциации добывающих компаний Кыргызстана.

указанных ранее проблем, и правительству необходимо будет достичь консенсуса в отношении ключевых приоритетов для того, чтобы целям устойчивого развития уделялось надлежащее внимание.

Рекомендации

Обеспечивать целесообразность и справедливость при лицензировании комплексно. Кроме того, законодательство должно предусматривать объективные условия для выдачи лицензий, в том числе, четкие требования к финансированию после присуждения контрактов, требования к охране окружающей среды и природопользованию, объему и расходам на выполнение социальных обязательств. Изучить вопрос разработки Горного кодекса. В целом, будущие поправки в законодательство должны опираться на передовой опыт, накопленный успешными горнодобывающими странами, такими как Канада и Чили (Таблица 2.3).

Рассмотреть вопрос о введении требований к техническому и финансовому потенциалу при выдаче лицензии соискателям, чтобы решить проблему с пассивной спекуляцией при разработке месторождений. Также могут быть введены требования к компаниям, отказывающимся от права на разработку месторождения.

Расширить режим экспертной оценки при выдаче лицензий на добычу, предусмотренной Законом «О недрах» и включить консультации с общественностью. Передовая практика в горнодобывающем секторе показывает, что необходимо проводить не только техническую экспертизу, оценку безопасности и оценку воздействия на окружающую среду, но также более обширные консультации с местным населением на протяжении всего цикла проекта по добыче (ЮНКТАД, 2011). Такие консультации могут привести к разработке требований о формализованном механизме в рамках процесса экспертной оценки.

Следуя передовой международной практике, при выдаче лицензий на добычу включить требование о необходимости реализации программ по развитию общин. Эта программа может предусматривать развитие местных поставщиков, а также план занятости и развития навыков на основе формальной оценки социальных последствий. Учитывая вопросы, вызывающие обеспокоенность частного сектора в Кыргызстане по поводу пригодности местных работников и фирм, эта программа может быть эффективной только в том случае, если она будет осуществляться параллельно с политикой налаживания связей и программ обучения (смотрите далее).

Хотя так называемый «ресурсный национализм» является тенденцией, существующей во многих других богатых природными ресурсами странах, правительство должно стремиться, чтобы расширение участия государства в разработке любого месторождения национального значения минимизировало будущие конфликты с инвесторами. В связи с этим, любые дальнейшие изменения в законодательстве должны основываться на четком определении доли государства в горнодобывающей деятельности с указанием объективных критериев, которые должны применяться во время выдачи лицензий на добычу, а также условий, которые могут вызвать изменения в структуре собственности.

Стремиться к более стабильному режиму налогообложения. Правительство могло бы пересмотреть вопрос об обложении налогом на прибыль добычу золота в соответствии с международной практикой (смотрите приложение 4). Схема, которая, наконец, будет разработана должна способствовать получению устойчивых доходов от налогов, установлению конкурентоспособных тарифов и снижению уровня неопределенности для компаний.

Рассмотреть вопрос о принятии активных мер, которые смогут ограничить влияние изменчивости цен на сырьевые товары, в том числе, создание фондов долгосрочного развития. Предполагается, что правительство проведет предварительное исследование, чтобы оценить целесообразность и жизнеспособность такого фонда в случае его создания в Кыргызстане. Исследование должно полностью опираться на передовой международный опыт и практику, закрепленную, например, в принципах Сантьяго (МРГ, 2008).

Таблица 2.3. Уроки из передовой практики ЮНКТАД по устойчивому развитию горнодобывающей промышленности

Области	Уроки
Стабильность политики	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение многосторонних консультаций с заинтересованными сторонами для достижения социального и политического консенсуса и разработки политики устойчивого развития добывающей отрасли • Корректирование налогов и регулятивной политики, по мере необходимости, но постепенно и прозрачно, с учетом инвестиций в рамках предыдущих режимов
Промышленность и развитие местных предприятий	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение того, чтобы законодательство о концессиях способствовало конкурентоспособному развитию горнодобывающей отрасли • Содействие усилиям МНП по развитию местной рабочей силы и поставщиков, а также содействие развитию кластеров горнодобывающих предприятий
Воздействие на окружающую среду и социальные последствия	<ul style="list-style-type: none"> • Требовать проведения комплексной ОВОС для одобрения проекта и обеспечение того, чтобы правительство отслеживало исполнение обязательств разработчиками проектов • Внедрение нормативно-правовой базы, которая будет защищать права местных общин и обеспечить их участие в разработке месторождений минеральных ресурсов

Источник: ЮНКТАД, 2011 год

Рассмотреть вопрос о создании программы налаживания связей в целях укрепления потенциала местных фирм, чтобы они могли стать поставщиками МНП и снизить зависимость от импортируемых товаров и технологий. Эта программа должна быть направлена на установление долгосрочных связей между местными предприятиями и международными горнодобывающими компаниями.⁸³ Программа должна будет предусматривать выявление поставщиков/покупателей путем создания баз данных и определения возможностей для установления связей между ними. Правительство может рассмотреть возможность включения этих функций в мандат недавно созданного Агентства по продвижению инвестиций в рамках

⁸³ Успешные программы по налаживанию связей требуют предварительного создания и повышения потенциала местных предпринимателей с тем, чтобы они могли попасть в число отобранных при использовании механизма строго отбора. Такие программы часто предусматривают проведение оценки потребностей и услуг, в которых остро нуждаются существующие горнодобывающие компании, с целью определения секторов, в которых могут быть налажены связи. В целом, предпосылкой также часто является повышение потенциала для того, чтобы местные бизнес-ассоциации могли более активно участвовать в процессе разработки политики посредством многосторонних консультаций.

Министерства экономики и наладить взаимодействие с предлагаемой программой Эмпредтек (смотрите главу 1). Кроме того, программа будет также предусматривать инициативы по обучению консультантов и передаче технологий. Уроки, извлеченные в других странах, описаны в публикациях ЮНКТАД (ЮНКТАД, 2012b), а дальнейшая техническая помощь может также быть предоставлена посредством специальных программ.

III. Решение основных институциональных проблем для успешного привлечения и удержания инвестиций

а. Условия для привлечения инвестиций в Кыргызстане

С 2010 года Управление инвестиций и ГЧП Министерства экономики Кыргызской Республики отвечает, помимо прочих вопросов, за инвестиционную политику и продвижение инвестиций в Кыргызстане⁸⁴. Основными функциями Управления являются: Разработка проектов нормативно-правовых актов в сфере инвестиций и ГЧП, согласование проектов нормативно-правовых актов, касающихся сферы инвестиций и ГЧП, проведение экспертизы на соответствие применения принципов и механизмов ГЧП к проектам, разработка и подготовка к подписанию соглашений о поощрении и взаимной защите инвестиций с другими странами, координация и мониторинг реализации мероприятий в рамках программных грантов, координация и мониторинг реализации проектов министерства и осуществление оценки эффективности программ развития, финансируемых международными финансовыми институтами и странами-донорами. Что касается штатного расписания, в Управлении работает 11 специалистов (государственных служащих), 6 из них занимаются вопросами инвестиционной политики и 5 – координацией внешней помощи. Этого штата недостаточно, учитывая широкий мандат Управления.

Министерство получает рекомендации и консультируется с Советом по развитию бизнеса и инвестициям, созданным в 2010 году. Главная роль Совета заключается в анализе инвестиционного климата и представлении рекомендаций государственным органам о возможных мерах по совершенствованию законодательства (Постановление № 149 2010 года). В частности, Совет принимал участие в разработке изменений к закону о компаниях, налоговому Кодексу и законодательству о проверке юридических лиц. Совет работает в качестве консультативно-совещательного органа, который озвучивает вопросы, вызывающие обеспокоенность инвесторов. Он работает под председательством Премьер-министра и в его состав входят представители государственных органов, международных партнеров по развитию и бизнес-ассоциаций, в том числе, МДС, ключевых бизнес-групп иностранных инвесторов. Помимо прочих объединений он также включает представителей национальной и местных торгово-промышленных палат. Секретариат Совета анализирует вопросы, вызывающие обеспокоенность членов ассоциации, и поднимает систематически возникающие проблемы в ходе встреч с Премьер-министром, которые проходят ежеквартально.

⁸⁴ Департамент инвестиций и ГЧП также компетентен в вопросах координации официальной помощи развитию.

Недавнее создание АПИ в Кыргызстане является правильным решением. Хотя меры по привлечению инвестиций начали предприниматься еще в середине 1990-х годов, институциональную структуру необходимо укреплять.⁸⁵ В результате пробелов в политике стране не хватало целостной и четко сфокусированной национальной стратегии для привлечения и удержания ПИИ, а также стабильной структуры вспомогательных учреждений и партнерских организаций, укомплектованных квалифицированными профессиональными специалистами по привлечению инвестиций, преданных своему делу. В марте 2014 года правительство подписало постановление о создании нового АПИ (Постановление № 158 об Агентстве по продвижению инвестиций при Министерстве экономики в 2014 году). Финансируемое из государственного бюджета Агентство начало функционировать в сентябре 2014 года, оно подчиняется Министерству экономики и в его задачи входит привлечение и стимулирование иностранных и отечественных инвестиций.

Новое АПИ будет уделять первостепенное внимание стимулированию инвестиций в отдельные отрасли в целях диверсификации национальной экономики. Предполагается, что новое АПИ будет: 1) Улучшать имидж Кыргызстана на международном уровне (например, путем организации семинаров, выставок, ярмарок для инвесторов, распространения рекламных материалов); 2) Продвигать возможности для инвестиций и работать с потенциальными инвесторами; 3) Находить местным компаниям иностранных инвесторов; 4) Формировать базу данных инвестиционных проектов местных компаний, нуждающихся в финансировании; 5) Разрабатывать инвестиционные предложения для инвесторов (краткое резюме, презентации, инвестиционные мемо и тизеры); и 6) Продвигать проекты по ГЧП и анализировать предложения иностранных инвесторов об инвестировании с целью определения их экономической целесообразности, воздействия и вклада в развитие региона. Директор Агентства назначается Премьер-министром и будет наделен полномочиями по определению структуры Агентства и утверждению годового плана работы Агентства. В целях дальнейшего укрепления связей с сообществом инвесторов предполагается, что новое АПИ будет работать совместно с Советом по развитию бизнеса и инвестициям. Агентство также станет важным институтом, продвигающим диалог между государственным и частным секторами, как средства улучшения среды для инвестиций.

b. Модель поэтапного развития деятельности АПИ

Ожидается, что основное направление, масштабы и охват деятельности АПИ, расширятся с течением времени; Поэтому необходимо привести мандат АПИ в соответствие с приоритетами страны и имеющимися ресурсами в любой период времени. Следующее предложение не является «универсальной» моделью, которой правительство должно неотступно следовать. В действительности, этапы очень

⁸⁵ В 1990-е годы Государственным комитетом по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики был создан центр по стимулированию инвестиций (ЦСИ). Это учреждение просуществовало несколько лет, в течение которых оно опубликовало ряд рекламных буклетов и поддерживало взаимодействие с посольствами и инвесторами. Тем не менее, ЦСИ не хватало необходимых полномочий и возможностей для осуществления долгосрочных стратегий стимулирования инвестиций и, в конечном итоге, оно было распущено из-за нехватки бюджетных средств. В октябре 2009 года была предпринята очередная попытка организовать аналогичное агентство с созданием Центрального агентства по развитию, инвестициям и инновациям, однако это Агентство также было упразднено Временным правительством (Указом №1 2010). С этого времени Управление инвестиций и государственно-частного партнерства в Министерстве экономики отвечает за единую государственную инвестиционную политику и деятельность по продвижению инвестиций.

обширные (в некоторых случаях представлены альтернативные пути), а правительство может уделять больше внимания каким-либо специфическим функциям. Скорее, цель состоит в том, чтобы представить упорядоченное описание общих аспектов каждой функции по стимулированию инвестиций. Сегодня каждая из описанных функций является основным компонентом в деятельности ведущих агентств по стимулированию инвестиций в мире, а властям Кыргызстана необходимо будет наблюдать в течение определенного времени, как лучше встроить их в изменяющийся национальный контекст.

Этап I: Функции, которые должны быть разработаны в первые два года

Создание и развитие на раннем этапе (в первые два года): На этом этапе основная цель заключается в более эффективном содействии инвестициям, создании имиджа и разработке стратегии выбора потенциальных инвесторов. Уже на этом этапе АПИ должно также установить свою роль в качестве защитника политики улучшения инвестиционного климата. Поэтому с момента создания и в течение первых двух лет существования новое АПИ должно обладать ресурсами и полномочиями для выполнения следующих основных задач:

Содействие инвестициям

- a) *Конкретные услуги по рассмотрению запросов, представляемых инвесторами.* Активный маркетинг может привести к увеличению числа как прямых, так и косвенных запросов со стороны инвесторов, которые будут направляться АПИ и его сетевым партнерам. В действительности, инвесторы часто делают запросы с целью проверки эффективности и действенности АПИ и сети поддержки ПИИ принимающей страны. Поэтому очень важно установить стандарты качества (то есть обеспечить, чтобы запросы полностью воспринимались, и ответы представлялись в течение разумного и установленного срока). Это поможет созданию и укреплению положительного профессионального имиджа. Кроме того, должна быть внедрена система обработки запросов «на уровне всей сети» с применением единых процедур и протоколов, которые обеспечивают качество и надежность обработки информации. Для этого необходимо сотрудничество на самом высоком уровне всей сети поддержки ПИИ принимающей страны.
- b) *Услуги по оказанию поддержки инвесторам для организации визитов.* Чрезвычайно важным вопросом являются качество услуг по оказанию поддержки инвесторам при посещении страны и объекта. Международные инвесторы обычно составляют список из четырех возможных стран для посещения, а затем рассматривают три-четыре возможных объекта в каждой стране. Варианты объектов оцениваются с точки зрения общих затрат, потребностей и предпочтений инвесторов. Чрезвычайно важно своевременное предоставление хорошо подобранной информации (например, о наличии и стоимости подходящих объектов и помещений, о навыках, поставках и услугах, электроснабжении, водоснабжении, наличии очистных сооружений, складов, транспорта и связи и т.д.). Большая часть этой информации будет поступать от партнеров проекта АПИ.
- c) *Содействие инвесторам при входе на рынок и ознакомление с вопросами, регулирующими деятельность инвесторов.* Эта функция часто обусловлена

необходимостью инвесторов получить все разрешения регулирующих органов для ведения бизнеса. АПИ играет потенциально важную роль ведения инвестора в процессе получения разрешений. Для этого АПИ необходимо будет установить надежные и эффективные взаимоотношения со всеми соответствующими регулируемыми органами. Кроме того, немаловажно, если ключевые регулирующие органы (например, занимающиеся налогообложением, выдачей разрешений на строительство, органы по охране здоровья и безопасности, а также охране окружающей среды) могли бы закрепить своих сотрудников за АПИ для того чтобы давали рекомендации по нормативным вопросам и консультировали инвесторов напрямую, а также получить более глубокое понимание потребностей инвесторов и повседневной работы АПИ.

Брэндинг на международном уровне и создание имиджа

Это предусматривает оценку (посредством исследования рынка) мнения международных инвесторов о стране, определение аспектов брэндинга и создание имиджа, которые будут надлежащим образом резонировать с потенциальными инвесторами, а также определение направлений маркетинговой и рекламной деятельности (например, прямое/косвенное рекламирование, участие в выставках и торговых представительствах), которые наиболее эффективно передают ключевые послания, отражающие бренд и имидж, понятные для инвесторов. Однако создание положительного «бренда и имиджа», отличающих страну на международном уровне, может занять некоторое время, требует знаний и средств. Учитывая ограниченность государственных ресурсов, необходимо распределить затраты между другими государственными ведомствами, занимающимися маркетингом на международном уровне (например, экспортом и туризмом) и/или соседними странами, участвующими в совместных инициативах на международном уровне, представляя регион перед потенциальными инвесторами, как предлагалось в отрасли туризма.

Разработка стратегии выбора потенциальных инвесторов

На новые АПИ часто оказывается политическое давление, от них требуют как можно скорее представления быстрых результатов и акцента на привлечении инвестиций. Учитывая ограниченные ресурсы, доступные для продвижения инвестиций, сфокусированный подход должен применяться на основе стратегии выбора потенциальных инвесторов. Данная стратегия должна быть направлена на сектора и отрасли, которые поддерживают национальные цели экономического развития, такие как создание рабочих мест или региональное развитие, для которых местоположение имеет конкурентное преимущество для ПИИ. В данном Обзоре освещаются некоторые из этих приоритетных секторов (т.е. региональные инвесторы в производстве текстиля и одежды и переработке пищевых продуктов, а также ведущие фирмы в сегментах с высокой добавленной стоимостью для туризма). Стратегия должна определить цели и задачи и включать в себя маркетинговые мероприятия, в которых подробно описан подход к целевым компаниям.

Пропаганда инвестиционной политики

Рекомендуется, чтобы АПИ был предписан четкий мандат от правительства для определения проблем в инвестиционном климате, предложить меры по решению этих

проблем. Для эффективности пропаганды политики, АПИ должно быть в постоянном контакте с инвесторами, государственными учреждениями и другими заинтересованными сторонами, чтобы собрать различные мнения о существующих ограничениях для инвестиций. Оно также должно активно выявлять политики, которые препятствуют конкурентоспособности Кыргызстана и достижению национальных целей в области развития. Чем сильнее мандат, тем легче будет заручиться поддержкой и консенсусом со стороны заинтересованных сторон по инвестициям в связи с изменением политики.

Этап II: Функции, которые необходимо разработать

Среднесрочное развитие (свыше 2 лет): По мере улучшения среды для ведения бизнеса и привлечения в Кыргызстан ПИИ более высокого качества, АПИ необходимо будет развивать потенциал и возможности для принятия на себя дополнительных основных функций. К ним относятся:

Реализация стратегии выбора потенциальных инвесторов. На этом этапе АПИ должно начать активный выбор потенциальных инвесторов, на основе вышеуказанной стратегии. Выбор должен быть направлен на конкретные типы инвесторов и характерные особенности инвесторов (таких как инвестиции в основной капитал, создание рабочих мест, модернизация производственных процессов и т.д.). Основным ресурсом для АПИ будет создание (и поддержание) базы данных с ценной для бизнеса информацией о «существующих» и «потенциальных» инвесторах. В связи с этим АПИ также должно разработать и поддерживать ведущую базу данных отслеживания для учета и отслеживания существующих и потенциальных инвесторов. Соответственно, АПИ должно обладать ресурсами и навыками проведения высококачественных исследований и непосредственно анализа или работать с внешними экспертами.⁸⁶

Последующая поддержка инвесторов. АПИ необходимо будет разработать услуги для поддержки и ускорения мер, направленных на расширение и совершенствование планов инвесторов, а также оказание им помощи в преодолении трудностей на пути развития бизнеса инвестора, связанных с регулированием или неэффективностью. Цель заключается в удержании ПИИ и содействии реинвестированию. Услуги последующей поддержки могут оказываться на разных уровнях, от активного подхода к запросам, получению разрешений и другим вспомогательным услугам, до активного стратегического подхода, при котором АПИ помогает фирмам на их пути корпоративного развития в принимающем регионе. Как показывает передовая международная практика, лучше всего последующие услуги оказываются путем создания специальной группы профессионалов по содействию после реализации проекта, используя систему «систему управления подотчетности», при которой сотрудники АПИ отвечают за группу инвесторов (МАГИ, 2003; ЮНКТАД, 2007).

Институциональное укрепление и партнерство

⁸⁶ О видах/источниках аналитической информации в бизнесе, которая обычно необходима АПИ, смотрите: https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/module9-step4-substep2_investor-research-strategies.cfm; https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/module9-step2-substep3_workflow-automation-and-interaction-management.cfm (1 октября 2014 года)

- a) *Координация инвестиционной деятельности и мер по продвижению экспорта.* Правительство, возможно, захочет рассмотреть вопрос о разработке совместных функций правительства по привлечению ПИИ и поддержке экспортеров: Этот механизм является предпочтительным для некоторых правительств, включая Казахстан - ближайшего соседа и торгового партнера Кыргызстана. Этот вариант может оказаться привлекательным для стран с ограниченными ресурсами, которые хотели бы избежать расходов на содержание двух отдельных организаций. Однако следует отметить, что эти два направления деятельности имеют как общие черты, так и различия в отношении ключевых переменных (например, клиент и цели поддержки, режимы взаимодействия, навыки персонала, тип выполняемой бизнес-аналитики). Есть плюсы и минусы совместных или отдельных мероприятий по инвестициям и продвижению экспорта, и опыт показал, что сочетание двух видов в одной организации непростая задача. Действительно, совместное продвижение инвестиций и торговли не приводит к автоматической синергии и экономии. Таким образом, нет передовой практики по специфике институционального устройства, и хотя услуги по поддержке инвестиций и экспорта должны финансироваться и управляться как отдельные виды деятельности, требования наличия отдельных организаций будет зависеть от конкретного контекста (ЮНКТАД, 2009с; ЮНКТАД, 2013с).
- b) *Включение мер по стратегическому партнерству в программу работы АПИ.* Преобразование инвестиций в реализованные инвестиции представляет собой сложный и громоздкий процесс, при котором АПИ должно играть ведущую роль в государственном и частном секторах. Освоение основных вкладываемых ресурсов, необходимых для содействия инвестиционному проекту (например, навыков, участка и активов, электричества, воды, объектов для удаления отходов, транспорта, разрешений регулирующих органов и т.д.) может оказаться особенно сложным. Соответственно, основой для успеха этого процесса является способность АПИ построить продуктивные, долгосрочные взаимоотношения с ключевыми партнерами. Например, СЭЗ представляют собой важную часть предложения Кыргызстана для инвесторов, а АПИ безусловно, потребуется создать прочную базу для сотрудничества с властями СЭЗ.⁸⁷
- c) *АПИ должна стать «организацией, обучающейся на основе результатов» посредством проведения мониторинга и оценки.* Учитывая, что содействие инвестициям подразумевает использование государственных средств, АПИ должны продемонстрировать воздействие своей деятельности. Таким образом, систематическое распространение их информации о выполненной работе поможет проиллюстрировать достигнутые результаты. Кроме того, мониторинг и оценка (МиО) обеспечивают основу для организационного обучения посредством распространения передовой практики, генерирования знаний и инноваций. Это часто предусматривает назначение специалиста или координатора в АПИ для мониторинга и оценки. При полном использовании уроки МиО обеспечивают ключевым ресурсом знаний и опыта, который поможет повысить общую

⁸⁷ Однако этот принцип партнерства необходимо применять более широко ко всем ключевым партнерским организациям, на поддержку которых будет опираться АПИ, в том числе: 1) Государственным министерствам, ответственным за администрирование налогов, таможенных пошлин и процедур, а также все одобрения регулируемыми органами, необходимые инвесторам; 2) Региональным и местным органам власти и 3) К университетам и колледжам, исследовательским и учебным институтам, застройщикам, поставщикам коммунальных услуг, транспортным и логистическим компаниям, банкам и юристам.

эффективность и качество результатов текущих и будущих проектов, программ и стратегий (ОЭСР, 2014b; ЮНКТАД, 2008; ПРООН, 2009). Систематическое использование процедур мониторинга и оценки в АПИ также поможет стимулировать культуру ориентированности на достижение результатов и прозрачности в рамках всей сети поддержки ПИИ. Со временем для мероприятий МиО нужно будет пересмотреть структуру управления АПИ. Эмпирические исследования (Моррисет, 2003) позволили получить представление о ряде характеристик успешных АПИ с точки зрения структуры управления. АПИ с сильными связями с центральным правительством и включающие представителей частного сектора в своих советах, как правило, более эффективно привлекают инвестиции. АПИ с наиболее автономными структурами (например, при которых председатель агентства подотчетен Кабинету министров) и освобожденные от необходимости следовать чрезмерно бюрократическим протоколам и требованиям внутреннего финансового контроля также добиваются большего успеха. В настоящее время рекомендуется поддерживать действующую структуру продвижения АПИ в Кыргызстане без внедрения полностью автономной структуры управления в новом АПИ, но этот вариант может стать возможным в будущем. Наконец, наличие в мандате АПИ функций по рассмотрению проектов ГЧП не соответствует международной практике (См. выше). Таким образом, Правительству следует рассмотреть вопрос о снятии этих обязанностей с недавно созданного АПИ и ограничить роль АПИ деятельностью по продвижению инвестиций.

ЛИТЕРАТУРА

Abdyrasulova, N and Kravsov (2009). N. *Electricity Governance in Kyrgyzstan: an Institutional Assessment*. October. Civic Environmental Foundation (UNISON).

ADB (2009). *Good practice in Technical and Vocational Education and Training*. Asian Development Bank: Manila.

ADB (2013). *Private Sector Assessment Update — the Kyrgyz Republic (December)*. Asian Development Bank: Manila.

Birkman L., Kaloshkina, M., et al. (2012). «Textile and Apparel Cluster in Kyrgyzstan». *Harvard Business School*. May.

CASA (2011). «Electricity Transmission and Trade (Casa-1000) Project Feasibility Study Update» Final report, February 2011 available at: [http://www.casa-1000.org/1\)Techno-EconomicFeasibilityStudy_MainRep_English.pdf](http://www.casa-1000.org/1)Techno-EconomicFeasibilityStudy_MainRep_English.pdf), (accessed 1 October 2014).

CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training), (2009). *Using tax incentives to promote education and training* Panorama Series. Office for Official Publications of the European Communities: Luxembourg.

Chamber of Commerce and Industry of the Kyrgyz Republic and JICA (2013). *Cost of Doing Business in Kyrgyzstan*. Bishkek.

EBRD/World Bank (2014). *BEEPS At-A-Glance 2013 Kyrgyz Republic: Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*. The World Bank Group. February.

Economic Commission for Europe (ECE) (2009). *Environmental Performance Review: Kyrgyzstan (Second Review)*. United Nations. New York and Geneva.

ECE (2010). *Country Profile on the Housing Sector: Kyrgyzstan*. United Nations. New York and Geneva.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)/EBRD (2011). *The Kyrgyz Republic: Opportunities and Challenges to Agricultural Growth*. FAO: Rome.

FAO (2013). «Eastern Europe and Central Asia Agro-industry Development Country Brief: Kyrgyzstan». FAO Regional Office for Europe and Central Asia.

FIBL and IFOAM, (2014). *the World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2014*. Research Institute of Organic Agriculture: Frick.

Gaukrodger, David and Gordon, Kathryn (2012). *Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community, OECD Working Papers on International Investment, 2012/03*. Paris: OECD Publishing.

Government of Kyrgyzstan (2009). *Strategy for Development of Education in Kyrgyzstan for (2012-2020)*. Bishkek.

Government of Kyrgyzstan (2012). *National Strategy for Sustainable Development (2013–2017)*. Bishkek.

Gullete, D. and Kalybekova, A. (2014). «Agreement Under Pressure: Gold Mining and Protests in the Kyrgyz Republic». Study, September. Friedrich Ebert Stiftung.

Human Development Center «Tree of Life» (2000). *Experience of Independent Complex Monitoring of the Consequences of the Kumtor Gold Mining Activity on the Ecosystem, Health and Ecological Awareness of the Population of the Issyk–Kul Basin*. Bishkek.

Humphreys, M., Sachs, J and Stiglitz (eds.) (2007). *Escaping the Resource Curse*. Columbia University Press: New York.

Humphreys, M. and Sandbu, M. (2007). «The Political Economy of Natural Resource Funds». in Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs and Joseph E. Stiglitz (eds.), *Escaping the Resource Curse*. Columbia University Press: New York (pp. 194-233).

ILO (2009). *Labour Migration and Productive Utilisation of Human Resources*, United Nations: Bishkek.

ILO (2012). *Skills for Trade and Economic Diversification in the Kyrgyz garment sector*. United Nations: Bishkek.

IMF (2013). *Article IV Consultation and Fourth Review Under the Three-Year Arrangement*, Country Report No. 13/176, June.

IWG (2008). «Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices: Santiago Principles». International Working Group of Sovereign Wealth Funds. October. available at: <http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf> (accessed 1 October 2014).

IBC (2012). «Organic farming, the future of Kyrgyzstan» in *Investment Now, Issue # 1*. Bishkek

IBC (2014). *Investment Now*. Issue # 1. Bishkek.

ITC/GIZ (2013). *National Export Strategy of Kyrgyzstan (2013–2017)*.

Jenish, N. (2014). «Export-driven SME Development in Kyrgyzstan: The Garment Manufacturing Sector.» *Working Paper # 26*. University of Central Asia: Bishkek.

Kaseeva, G. (2013). «Processor Driven Integration of Small Farmers into Value Chains in Kyrgyzstan» Agrarian Structures Initiative. FAO Regional Office for Europe and Central Asia.

MIGA, (2003). «Aftercare and Management of Expansion Projects». The World Bank Group. Available at: <https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation> (Accessed 1 October 2014).

Ministry of Economy (2014). *Medium- and Long-Term Strategy of Mining Industry Development of The Kyrgyz Republic*.

Mogilevskii (2012). «Trends and Patterns in Foreign Trade of Central Asian Countries.» Working Paper # 1. University of Central Asia: Bishkek.

Morriset. (2003). «Does a country need a promotion agency to attract foreign direct investment: a small analytical model applied to 58 countries,» *Policy Research Working Paper Series 3028*, The World Bank: Washington DC.

National Statistics Committee (2013). *Standard of Living of Population 2008–2012*. Bishkek.

OECD/EAP Task Force (2003). *Linkages between Environmental Assessment and Environmental Permitting in the Context of the Regulatory Reform in EECCA Countries*. May.

OECD (2007). *Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems*. OECD Publishing: Paris.

OECD (2008). *Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of Models*. OECD Publishing. Paris.

OECD (2012a). *Developing Skills in Central Asia through Better Vocational Education and Training Systems*. OECD Publishing: Paris.

OECD (2012b). *Istanbul Anti-corruption Action Plan, Second Round of Monitoring, Kyrgyz Republic*. OECD Publishing: Paris.

OECD (2013a). *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013*. OECD Publishing: Paris.

OECD (2013b). *Expanding the garment industry in the Kyrgyz Republic*. OECD Publishing: Paris.

OECD (2014a). *Improving Supply Chain Financing in the Kyrgyz Republic: the Case of Agriculture*. OECD Publishing: Paris.

OECD (2014b). *Monitoring and Evaluation of Foreign Direct Investment in Kazakhstan* January. OECD Local Economic and Employment Development Programme. OECD.

OSCE (2004). *Best Practices in Combating Corruption*.

Price Waterhouse Coopers (2013). *International Transfer Pricing 2013/2014*. Available at www.pwc.com/internationaltp (accessed on 1 May 2014).

Saaduev, Magomed (2012) «Challenges of hydropower development in Kyrgyzstan». Kalikova and Associates Law Firm. Bishkek.

SAEPF (2013). «Procedure for issuance of permits» 29 October. Available at http://www.nature.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=33&lang=ru (Accessed on 1 May 2014).

Shishkin, Philip (2013). *Restless Valley: Revolution, Murder, and Intrigue in the Heart of Central Asia*. New Haven and London: Yale University Press, pp. 117–128.

Shokirov, Q. Abdykadyrova, A. et al (2014) «Mountain Tourism and Sustainability in Kyrgyzstan and Tajikistan: A Research Review» *Background Paper # 3* July. University of Central Asia: Bishkek.

Staritz and Morris (2013). «Local Embeddedness, Upgrading and Skill Development: Global Value Chains and Foreign Direct Investment in Lesotho's Apparel Industry». February. *Working Paper 20*. University of Manchester: Manchester.

Toktonaliev, M. (2011). «Country Report: Kyrgyz Republic». Presentation delivered at the Workshop on Climate Change and its Impact on Agriculture. Seoul 13–16 December. ADB Institute.

UNCTAD (2006). *Investment Policy Review: Rwanda* United Nations: Geneva.

UNCTAD (2007). *Aftercare — A Core Function in Investment Promotion*. Investment Advisory Series. Series A, number 1. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2008) *Evaluating Investment Promotion Agencies*. UNCTAD. Investment Advisory Series B. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2009a). *Best practice on Investment for Development: How to utilize FDI to improve infrastructure - Electricity Lessons from Chile and New Zealand*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2009b). *Best practice on Investment for Development: How to utilize FDI to improve infrastructure – Roads Lessons from Australia and Peru*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2009c). *Promoting Investment and Trade: Practices and Issues, Investment Advisory Series, Series A, Number 4*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2010). *Promoting Foreign Investment in Tourism. Investment Advisory Series Series A, number 5*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2011). *Best Practices in Investment for Development. How to attract and benefit from FDI in mining: Lessons from Canada and Chile*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2012a). *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2012b). *Investment Policy Review: Mozambique*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2013a). *Investment Policy Review of Mongolia*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2013b). *National Services Policy Review – Kyrgyzstan*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2013c). «Optimizing Government Services: A Case for Joint Investment and Trade Promotion?» UNCTAD *IPA Observer*, issue 1. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d1_en.pdf (accessed 15 August 2015).

UNCTAD/World Bank (2014a). *The Practice of Responsible Investment Principles in Larger-Scale Agricultural Investments — Implications for corporate performance and impact on local communities*. The World Bank and United Nations: Washington DC and Geneva.

UNCTAD (2014b). *Investment Guide Silk Road Region*. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2015). *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. United Nations. July. UNCTAD/WEB/DIAE/PCB/2015/3.

UNDP (2009) *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. United Nations Development Programme: New York.

UNDP (2011a). *Energy and Communal Services in Kyrgyzstan and Tajikistan: A Poverty and Social Impact Assessment* UNDP Bratislava Regional Centre: Bratislava.

UNDP (2011b). *Review of Economic Effectiveness of Professional Education of Kyrgyzstan*. Bishkek.

UNECE (2009). *Environmental Performance Review: Kyrgyzstan (2nd Review)*. United Nations: New York and Geneva.

UNECE (2010). *Country Profile on the Housing Sector: Kyrgyzstan*. United Nations: New York and Geneva.

UNIDO (2011). *Commodities for Industrial Development: Making Linkages Work. Working Paper # 1*. Vienna.

US Department of State (2013). *Human Rights Report on Kyrgyz Republic*. Available at <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#executive> (accessed on 15 May 2014).

USAID (2011). *Status and Prospects of the Kyrgyz Garment Sewing Industry*. Regional Trade Liberalisation Project. Available at: http://siar-consult.com/wp-content/uploads/report_garment_final.pdf (accessed 1 October 2014).

USAID (2013). *Kyrgyzstan Air Transport Sector: A Market Outlook and the Proposed Civil Aviation Policy*. April. Draft report.

World Bank (2013). *Doing Business Report 2014*. World Bank: Washington, D.C.

World Bank (2014a). *Doing Business Report 2015*. World Bank: Washington, D.C.

World Bank (2014b). *World Bank Group– Kyrgyz Republic Partnership*. October.

World Bank/IFC (2013). *Investment Climate in the Kyrgyz Republic as Seen by Businesses*. IFC Investment Climate Advisory Services in the Kyrgyz Republic: Bishkek.

WTO (2013). *Trade Policy Review of Kyrgyz Republic*, Report by the Secretariat WT/TPR/S/288, 1 October; Report by the Government WT/TPR/G/288.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Краткая информация по присоединению Кыргызской Республики к ЕАЭС

11 апреля 2011 г. Правительство Кыргызской Республики приняло решение об инициировании переговоров о присоединении страны к Таможенному союзу (ТС) и Единому экономическому пространству (ЕЭП) Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. Была создана Межведомственная комиссия при Правительстве Кыргызской Республики по переговорам о присоединении (Постановление Правительства КР № 150 от 11.04.2011 г.).

25 апреля 2012 г. Советом Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) (на уровне вице-премьеров трех стран) было принято решение (№ 23 от 25.04.2012 г.) о создании Рабочей группы ЕЭК по вопросу присоединения Кыргызской Республики к Таможенному союзу.

29 мая 2014 г. Решением Высшего Евразийского экономического совета № 74 утвержден План мероприятий («дорожная карта») по присоединению Кыргызской Республики к Таможенному союзу. В тот же день Президентами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе (Договор о ЕАЭС), который включил ТС и ЕЭП в свои правовые рамки после вступления в силу 1 января 2015 г.

10 октября 2014 г. В Минске на заседании Высшего Евразийского экономического Совета утвержден План мероприятий («дорожная карта») по присоединению Кыргызской Республики к ЕЭП. В Плане учтено формирование ЕАЭС и намерение Кыргызской Республики стать его полноправным членом.⁸⁸

23 декабря 2014 г. На заседании Высшего Евразийского экономического совета главами государств Кыргызской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации подписан Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС. Следующие положения Договора о присоединении имеют важные последствия для Кыргызстана:

- Договор оговаривает условия присоединения, включая открытие кыргызско-казахстанской таможенной границы, дату применения Единого таможенного тарифа и обозначает порядок вступления Договора в силу;
- в приложениях Договора указан перечень договоров и соглашений, составляющих право Союза, к которым также присоединяется Кыргызская Республика;
- два протокола, указанные в абзацах втором и третьем статьи 1 Договора, включают изменения в Договор о ЕАЭС и переходные положения по применению Кыргызской Республикой Договора о ЕАЭС и отдельных международных договоров, входящих в право ЕАЭС.

21 мая 2015 г. Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС ратифицирован Законом Кыргызской Республики №111.

12 августа 2015 г. Вступление в силу Договора о присоединении. Кыргызстан становится полноправным членом ЕАЭС

⁸⁸ Принятие дорожных карт является основой для унификации законодательства Кыргызстана с договорно-правовой базой ЕАЭС и для мероприятий, направленных на оснащение пунктов пропуска и модернизацию испытательной и лабораторной базы.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Резюме рекомендаций

Что делать?	Почему?	Как?
<p>1. Усилить национальную и международную нормативно-правовую базу для ПИИ.</p>	<p>Закон об инвестициях не отражает всех основных особенностей национального регулирования ПИИ. Кроме того, определения концепций, связанных с инвестициями, отличаются по разным законодательным актам, что создает путаницу в частности в отношении доступа к земле для сельского хозяйства и недвижимости для туризма в Иссык-Кульской области. На уровне международной политики по инвестициям есть проблемы, связанные с гарантиями, предлагаемыми инвесторам, и отсутствие условий в статьях по устойчивому развитию при заключении договоров.</p>	<p>1.1 Пересмотреть Закон об инвестициях, чтобы включить все положения, касающиеся основных особенностей национального регулирования в отношении ограничений и стимулов, а также мандата соответствующих учреждений, касающихся инвестиционной политики, в том числе нового АПИ.</p>
		<p>1.2 Проводить периодические обзоры существующих ограничений и стимулов для достижения целей устойчивого развития.</p>
		<p>1.3 Согласовать определения инвестиций во всех законодательных актах. Использовать Закон об инвестициях в качестве ориентира для других положений, содержащих ссылки на ПИИ, особенно те, которые касаются инвестиций в сельское хозяйство и туризм.</p>
		<p>1.4 Рассмотреть вопрос о принятии подхода к переговорам по МИС, который в большей степени соответствует принципам устойчивого развития. Для руководства можно использовать План действий ОИПУР ЮНКТАД (ЮНКТАД, 2015).</p>
		<p>1.5 Рассмотреть вопрос об обращении к ЮНКТАД за помощью в улучшении потенциала ведения переговоров по МИС.</p>
		<p>1.6 Снизить подверженность риску споров между инвестором и государством.</p>
<p>2. Улучшить общую бизнес среду.</p>	<p>Хотя нормативно-правовая база для бизнеса, как правило, современная, институциональные недостатки и проблемы в реализации в ряде областей негативно сказываются на инвестиционной привлекательности и неблагоприятно отражаются на</p>	<p>2.1 Продолжать внедрять реформы операционной деятельности компаний с целью сокращения административных барьеров и улучшения координации между государственными структурами, участвующими в инвестиционном процессе.</p> <p>2.1.1 Повысить прозрачность административных требований и</p>

Что делать?	Почему?	Как?
	<p>защите общественных интересов. Для укрепления верховенства закона и судебных и антикоррупционных органов необходимы институциональные реформы. По-прежнему есть проблемы с доступом к земле и электроэнергии. По налогообложению и пограничному контролю отсутствие прозрачности и неэффективность препятствуют формализации и вредят экспортной конкурентоспособности. Кроме того, трудовые отношения не основаны на диалоге с участием многих заинтересованных сторон и не учитывают недостатки рынка труда и потребности развития навыков. Наконец, слабый и неэффективный мониторинг экологических показателей затрудняет достижение целей устойчивого развития.</p>	<p>рассмотреть возможность оказания помощи ЮНКТАД в улучшении содействия бизнесу</p> <p>2.1.2 Работать над тем, чтобы полноценно работал принцип одной остановки при регистрации компании в Министерстве юстиции.</p> <p>2.1.3 Упростить процедуры получения доступа к электроэнергии.</p> <p>2.1.4 Продолжить реформы для улучшения доступа к земле.</p> <p>2.2 Улучшить эффективность налогового и таможенного администрирования.</p> <p>2.2.1 Продвигать реформы по увеличению регистрационного порога для освобождения от уплаты НДС</p> <p>2.2.2 Содействовать практике электронной подачи деклараций среди налогоплательщиков.</p> <p>2.2.3 Рассмотреть вопрос о принятии устава клиента с подробным описанием качества услуг, ожидаемого от государственных чиновников.</p> <p>2.2.4 Установить внешний аудит Государственной налоговой службы и обеспечить прозрачность координаторов в пунктах налоговых сборов.</p> <p>2.2.5 Усовершенствовать пограничный контроль в рамках проекта ЕАИС и рассмотреть возможность обращения к ЮНКТАД за помощью для повышения прозрачности.</p> <p>2.2.6 Вести борьбу с коррупцией в таможенной администрации.</p> <p>2.3 Оптимизировать налоговые льготы и вести борьбу с уклонением от уплаты налогов.</p> <p>2.3.1 Пересмотреть вопрос об отмене специального налогового режима на контрактной основе и рассмотреть сокращение числа освобождений от уплаты НДС.</p>

Что делать?	Почему?	Как?
		<p>2.3.2 Сократить применение налоговых льгот в СЭЗ и продумать их превращение в многоцелевые зоны.</p> <p>2.3.3 Принять правила более точного трансфертного ценообразования и борьбы с уклонением от уплаты налогов.</p> <p>2.4 Улучшить трудовые отношения.</p> <p>2.4.1 Проводить регулярные консультации с профсоюзами и объединениями работодателей, чтобы улучшить условия на рынке труда и лучше согласовать университетское и профессиональное образование с потребностями рынка.</p> <p>2.4.2 Согласовать законодательство с обязательствами МОТ о праве на забастовку и по другим вопросам (например, детский труд и гендерные вопросы).</p> <p>2.4.3 Улучшить статистику по трудовым отношениям.</p> <p>2.5 Содействовать приему на работу квалифицированных иностранных работников.</p> <p>2.5.1 Рассмотреть возможность замены существующей системы квот на подход, основанный на составлении списка дефицитных профессий и дающий приоритет секторам, которые наиболее остро нуждаются в квалифицированных специалистах.</p> <p>2.5.2 Повысить прозрачность процесса подачи заявки и распределения квоты.</p> <p>2.5.3 Рассмотреть вопрос о создании программы привлечения навыков.</p> <p>2.6 Повысить эффективность системы коммерческого правосудия.</p> <p>2.6.1 Ввести в действие законодательство для сокращения случаев рейдерства.</p> <p>2.6.2 Улучшить подготовку судей по вопросам коммерческого правосудия.</p>

Что делать?	Почему?	Как?
		<p>2.7 Улучшить реализацию антикоррупционной политики.</p> <p>2.7.1 Привести национальное законодательство в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции.</p> <p>2.7.2 Улучшить работу антикоррупционных органов и сделать их ответственными перед парламентом.</p> <p>2.7.3 Расширить участие гражданского общества в стратегии борьбы с коррупцией.</p> <p>2.7.4 Улучшить защиту осведомителей.</p> <p>2.8 Улучшить экологические показатели.</p> <p>2.8.1 Рационализировать законодательную базу для ОВОС</p> <p>2.8.2 Улучшить институциональный потенциал природоохранных органов</p> <p>2.8.3 Продлить срок экологических разрешений в соответствии с международными тенденциями.</p> <p>2.8.4 Ввести в действие законодательство по охране ледников.</p>
<p>3. Способствовать инвестициям в общественную инфраструктуру через небольшие проекты ПИИ и ГЧП.</p>	<p>Улучшения в надежности электроснабжения, а также автомобильном и воздушном соединении являются приоритетом в повышении общей инвестиционной привлекательности. ПИИ и ГЧП могут сыграть решающую роль в устранении существующих узких мест, влияющих на общественную инфраструктуру.</p>	<p>3.1 Сформулировать долгосрочную стратегию развития энергетического сектора, который фокусируется на росте экспорта.</p> <p>3.2 Обеспечить независимость Государственного агентства по регулированию энергетического сектора</p> <p>3.3 Содействовать долгосрочному развитию альтернативной возобновляемой энергетики.</p> <p>3.3.1 Рассмотреть вопрос о создании стимулов для развития возобновляемых источников энергии.</p> <p>3.3.2 Принять политику, направленную на повышение информированности населения об энергоэффективности.</p>

Что делать?	Почему?	Как?
		<p>3.4 Принять меры для надлежащего исполнения законодательства о ГЧП.</p> <p>3.4.1 Принять реформы по согласованию положения о ГЧП в различных секторах.</p> <p>3.4.2 Подготовить портфель проектов в соответствии с планом по мультимодальному транспорту.</p> <p>3.5 Продолжить усиление институционального потенциала ГЧП</p>
<p>4. Диверсифицировать экономическую деятельность за счет привлечения ПИИ в отдельные отрасли, такие как швейное и текстильное производство, агропромышленный комплекс и туризм.</p>	<p>Кыргызстан должен стремиться к сочетанию проектов ПИИ, которые могут способствовать укреплению экономического роста и содействовать устойчивому развитию. Инвестиции в швейное и текстильное производство, агропромышленный комплекс и туризм, как известно, имеют значительный потенциал создания новых рабочих мест, прямого снижения бедности и передачи знаний местным фирмам. Им нужно уделять приоритетное внимание для продвижения инвестиций.</p>	<p>4.1 Отдать приоритет направлению средних ПИИ в швейное и текстильное производство из региона.</p> <p>4.1.1 Создать Рабочую группу для определения ключевых сегментов и провести исследование рынка в сотрудничестве с АПИ. Группа также должна оценить реализацию программы по развитию текстильной и швейной промышленности в Кыргызской Республике в 2013-2015 гг.</p> <p>4.1.2 Оценить возможности для продвижения ПИИ в производство искусственных волокон.</p> <p>4.1.3 Рассмотреть вопрос принятия схемы льгот для технологической модернизации.</p> <p>4.1.4 Рассмотреть вопрос обращения к ЮНКТАД с просьбой о сотрудничестве в содействии предпринимательству.</p> <p>4.2 Выработать стратегическую направленность на пищевую промышленность для выявления сегментов с конкурентными преимуществами (т.е. молочные продукты, фрукты и овощи)</p> <p>4.2.1 Рассмотреть возможность снятия ограничений лизинга сельскохозяйственных земель для иностранцев и создания земельного банка конкретных участков для выделения иностранным инвесторам.</p> <p>4.2.2 Разработать план действий по улучшению стандартов</p>

Что делать?	Почему?	Как?
		<p>продуктов, включая меры по повышению доступности вакцин и ветеринарных услуг и сертификацию органического сельского хозяйства.</p> <p>4.2.3 Провести инициативы по расширению прав и возможностей местных производителей (например, подготовить типовой контракт, основанный на принципах ПОИСХ).</p> <p>4.2.4 Искать синергию в развитии туризма (4,3), чтобы выйти на новые авиакомпании и увеличить частоту полетов в Европу и Восточную Азию, а также договариваться о предоставлении грузового пространства для экспорта сухих пищевых продуктов.</p> <p>4.2.5 На межправительственном уровне следует заключить международные договоры по техническому регулированию и стандартизации для непосредственного применения на территории Кыргызстана технических регламентов ЕАЭС</p> <p>4.3 Содействовать нишевым рынкам в эко-туризме, культурном и приключенческом туризме, при этом поддерживая и продвигая образ Кыргызстана как страны, благоприятной для отдыха и бизнеса</p> <p>4.3.1 Разработать План развития туризма и реформирования правовой и институциональной основы для сектора в соответствии с планом.</p> <p>4.3.2 Улучшить каналы для общения с заинтересованными сторонами туризма путем создания Национального совета по туризму.</p> <p>4.3.3 Подготовить руководства для устойчивого инвестирования в туризм, которые должны применяться в сельских районах.</p> <p>4.3.4 Участвовать в совместном с региональными партнерами продвижении туризма, в том числе через ГЧП.</p>

Что делать?	Почему?	Как?
		4.3.5 Установление и развитие прямого воздушного сообщения между зарубежными странами и аэропортом на Иссык-Куле.
5. Принять политику устойчивого развития горнодобывающей промышленности и укрепления связей.	Расширение горнодобывающей деятельности было предметом главных споров, связанных с общими проблемами управления, охраны окружающей среды и социальных вопросов. Для того, чтобы этот сектор стал опорой экономического роста, содействовал устойчивому развитию и генерировал необходимые налоговые поступления для поддержки диверсификации экономики, необходимо принять ряд мер по вопросам лицензирования, налогово-бюджетной политики, общественных консультаций и развития связей (по охране окружающей среды, См. 2.8).	<p>5.1 Продвигать реформы по повышению прозрачности в лицензировании.</p> <p>5.1.1 Создать объективные условия для выбора победителей лицензий.</p> <p>5.1.2 Рассмотреть вопрос введения требований по техническому и финансовому потенциалу заявителей, чтобы решить проблему «пассивной» спекуляции.</p> <p>5.2 Развернуть режим экспертизы при получении лицензий на добычу, содержащиеся в Законе о недрах, также предусмотреть общественные консультации.</p> <p>5.3 Предусмотреть необходимость программ общественного развития на момент оценки по выдаче лицензий на добычу.</p> <p>5.4 Обеспечить дальнейшие изменения в законодательстве, касающиеся долей, резервируемых для государства в горнодобывающей деятельности на основе четких определений. Они должны установить объективные критерии, которые должны применяться во время выдачи лицензий на добычу, а также условия, по которым можно менять доли владения.</p> <p>5.5 Стремиться к более стабильному налоговому режиму.</p> <p>5.6 Рассмотреть вопрос о принятии активных мер, которые могут снизить влияние волатильности цен на товары.</p> <p>5.6.1 Рассмотреть вопрос о создании фондов долгосрочного развития (например ФНБ)</p>

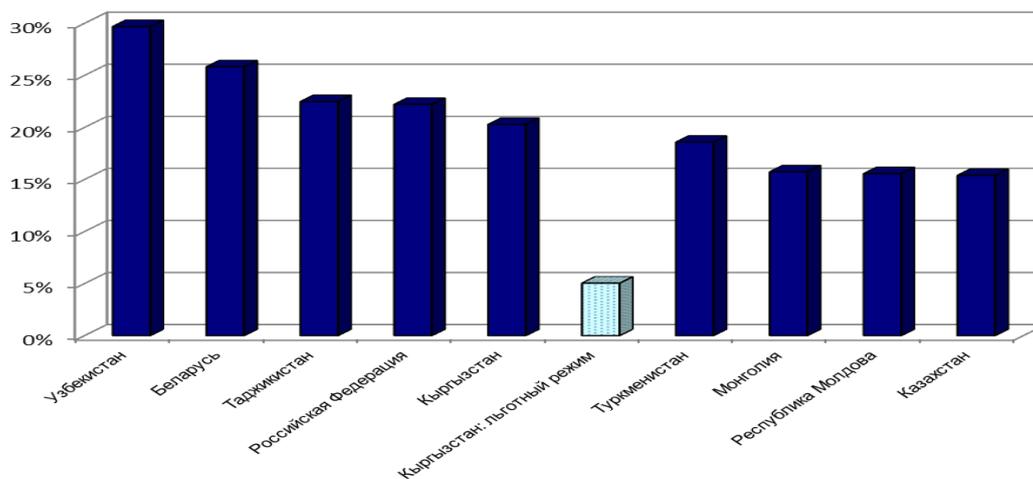
Что делать?	Почему?	Как?
		<p>5.7 Рассмотреть вопрос о создании программы связей в целях укрепления потенциала местных фирм для становления поставщиками МНП и уменьшить зависимость от импорта товаров и технологий.</p> <p>5.8 Рассмотреть возможность разработки Горного кодекса, который в полном объеме будет регулировать сферу недропользования.</p>
<p>6. Нарращивать институциональный потенциал для содействия инвестициям и принять план поэтапного развития функций АПИ</p>	<p>Вновь созданный АПИ будет играть главную роль в установлении целей по привлечению инвестиций на общем и конкретных отраслевых уровнях. Предлагается план поэтапного развития функций по стимулированию инвестиций.</p>	<p>6.1 Обеспечивать надлежащее финансирование для поэтапного развития функций АПИ (См. 6.3).</p> <p>6.2 Пересмотреть функции по изучению проектов ГЧП, возложенные на АПИ</p> <p>6.3 Двигаться дальше в поэтапном развитии АПИ</p> <p>6.3.1 Функции, которые должны быть развиты в 1 – 2 годы</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Содействие инвестициям ✓ Международный брэндинг и создание имиджа ✓ Разработка стратегии выбора потенциальных инвесторов ✓ Поддержка инвестиционной политики <p>6.3.2 Функции, которые должны быть развиты после 2-го года</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Реализация стратегии выбора потенциальных инвесторов ✓ Последующие услуги для инвесторов ✓ Включение стратегического партнерства

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Сравнение налоговых режимов в отдельных отраслях

Методология налогообложения ЮНКТАД является полезным инструментом для сравнения режимов налогообложения, применяемых в разных странах. Она позволяет оценить суммы, уплаченные в виде налогов с доходов компании, в процентах от общей суммы денежных средств, полученных от реализации проекта иностранным инвестором, в виде чистой приведенной стоимости (более подробную информацию о методологии смотрите в приложении 4). При применении в трех отраслях (например, в секторах переработки сельскохозяйственной продукции, производства и туризма) в Кыргызстане, сравнение с другими странами в регионе или конкурирующими странами в отдельных отраслях, при использовании модели получены следующие результаты.

В отрасли переработки сельскохозяйственной продукции (рисунок А.1.), приведенная стоимость налога (ПСН) в процентах от денежных потоков от реализации проекта составляет 20% в Кыргызстане. Это значительно меньше по сравнению с Узбекистаном или Беларусью, но несколько выше, чем в Туркменистане, Республике Молдова и Казахстане. Тем не менее, при рассмотрении льгот в специальных экономических зонах, ПСН уменьшается на три четверти до 5%.

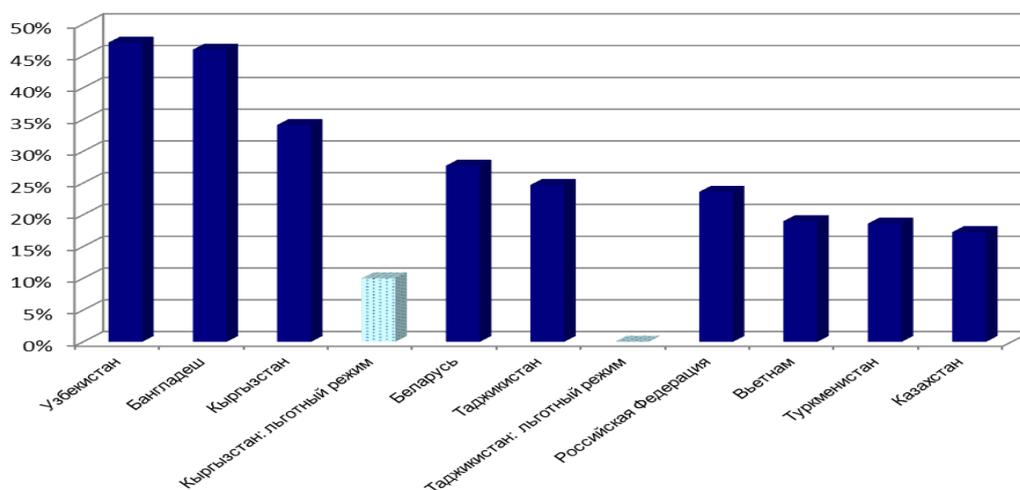
Рисунок А.1. Налоговое бремя в отрасли переработки сельскохозяйственной продукции



Источник: ЮНКТАД.

Налоговое бремя в производственном секторе Кыргызстана (рисунок А.2.) является относительно высоким, составляя 34 процента; В результате чего этот сектор менее привлекателен, чем в большинстве стран в выборке, за исключением Узбекистана и Бангладеш. Хотя Бангладеш - крупнейший производитель текстильной и швейной продукции, однако эта страна не является непосредственным конкурентом на рынках стран СНГ. С другой стороны, в Беларуси, Таджикистане, Туркменистане, Российской Федерации и Казахстане более конкурентоспособные режимы. Это, в значительной степени, обусловлено менее благоприятными нормами амортизации в Кыргызстане. Только благодаря применению льгот, предоставляемых режимом СЭЗ, Кыргызстан смог стать конкурентоспособной страной в регионе, а приведенная стоимость налога (ПСН) установлена на уровне 10%.

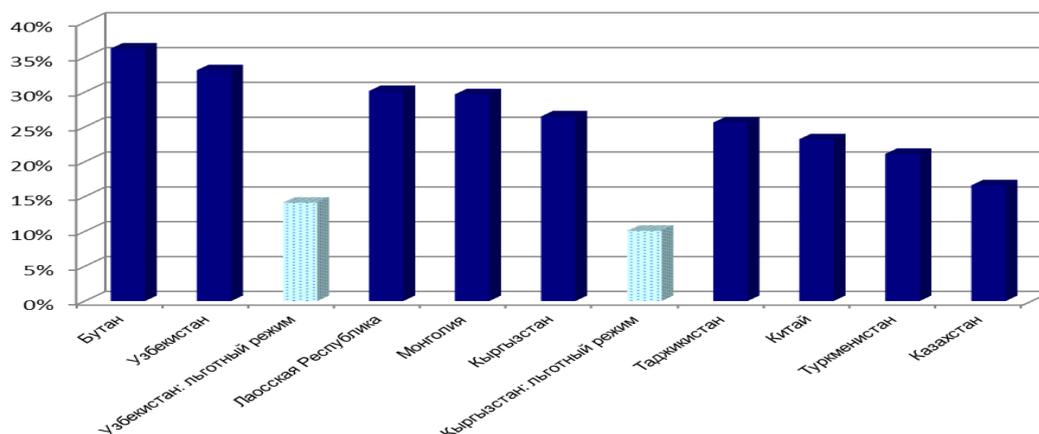
Рисунок А.2. Налоговое бремя в производственном секторе



Источник: ЮНКТАД.

Наконец, отрасль туризма является относительно конкурентоспособной. Рисунок А.3. показывает, что налоговое бремя в Кыргызстане в 26,5% является средним в группе стран, расположенных в Азии, и некоторых стран в пределах Шелкового пути. При применении льгот, предоставляемых режимами в особых экономических зонах, приведенная стоимость налога снижается до 10% - это самый низкий налог в группе стран, хотя данное преимущество не имеет значения, когда инвестиции привлекаются в отдаленные сельские районы.

Рисунок А.3. Налоговое бремя в отрасли туризма



Источник: ЮНКТАД.

Как показывает анализ, с финансовой точки зрения в стране, в целом, благоприятные условия, даже без применения льгот, предоставляемых СЭЗ. В долгосрочной перспективе, похоже, есть определенное рациональное обоснование для постепенного исключения и преобразования этого вида целевых стимулов в соответствии с предложениями, указанными в главе 1. В случае туризма, власти должны также стремиться к региональному сотрудничеству в области налогообложения и продвижения туризма с другими странами Шелкового пути, чтобы избежать «гонки на выживание» при установлении единых налоговых ставок, поскольку совместное

продвижение дает определенные взаимные преимущества. Наконец, в случае производства, существующие ставки однозначно неконкурентоспособные. Хотя вступление в ТС приведет к возникновению давления против быстрой отмены льгот, особенно для производителей одежды в особых экономических зонах, также важно создание более конкурентного режима за пределами СЭЗ. Можно рассмотреть возможность сдвига в сторону более либерального налогового режима для капиталоемких отраслей в легкой промышленности, как предлагается в главе 2.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Методология сравнения налогов с доходов компаний в различных странах

Налогообложение влияет на стоимость инвестиций и их прибыльность и, таким образом, на доходность инвестиций. Это влияние обусловлено не только главным налогом на прибыль. Налоговое бремя для инвесторов зависит от ряда факторов и их взаимосвязи, в том числе, расходов к вычету, ставки налоговой скидки на амортизацию (списание налогов), наличия налоговых льгот, налоговых льгот на инвестирование и налоговых каникул, переноса убытков на счета будущих балансовых периодов и налогообложения дивидендов и т.д. В совокупности они составляют общий налоговый режим, который влияет на стоимость и окупаемость инвестиций.

В модели ЮНКТАД используются гипотетические бизнес-планы в отдельных секторах, которые позволяют проводить всестороннее и объективное сравнение с другими странами, выходящее далеко за пределы простых сравнений ставок налога с доходов компаний. Моделирование основано на проектах, полностью финансируемых за счет иностранных инвесторов, которое показывает, что удержание налогов на выплату дивидендов за рубежом играет важную роль, в дополнение к налогу на прибыль, уплачиваемому на уровне компании.

Моделирование налога для сравнения – это метод, который учитывает наиболее важные из этих переменных в налоговом режиме, таким образом, облегчая сравнение между странами. Переменные, характеризующие налог и включенные в анализ, это:

- Налог с доходов компаний;
- Ставка налога с учетом налоговых каникул, при наличии таковых;
- Перенос убытков на счета будущих балансовых периодов;
- Налоговая скидка на амортизацию, налоговые льготы на инвестирование и инвестиционные кредиты;
- Налог на дивиденды.

НДС, налог с продаж и импортные пошлины в данном анализе не рассматриваются.

Для гипотетического бизнеса в каждом секторе используются финансовые модели инвестирования и финансирования проектов, доходы и расходы. Они основаны на расходах и доходах, типичных для таких предприятий в развивающихся странах. Бизнес-модели охватывают отобранный бизнес в каждом секторе.

Налоговый режим в Кыргызстане и отобранных для сопоставления странах применяется к стандартной бизнес-модели в каждом секторе на протяжении 10 лет, начиная с первоначальных инвестиций. Финансовые модели рассчитывают чистый денежный поток для инвестора, предполагая, что компания выплачивает всю прибыль, оставшуюся после уплаты налогов (компания выплачивает 100% прибыли в виде дивидендов), и что инвестор получает остаточную стоимость компании, которая продается после 10 лет за сумму, равную ее балансовой стоимости.

Влияние налогового режима представлено в виде приведенной стоимости налога (ПС налога в виде процента). ПС налога в виде процента представляет собой сумму всех налогов, собираемых правительством за 10 лет, в виде процента от денежного потока

от реализации проекта до вычета налогов и после финансирования, при котором потоки денежных средств дисконтируются к приведенной стоимости по ставке 10% годовых. Таким образом, ПС налога в виде процента оценивает, сколько потенциального дохода инвестора от реализации проекта получает правительство в виде налогов и пошлин. Чем выше ПС налога в виде %, тем большим бременем является налоговый режим для инвесторов и снижает стимулы к инвестированию.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. Налогообложение горнодобывающей деятельности

В Блоке А4.1 представлены основные аспекты налогообложения горнодобывающего сектора в Кыргызстане. Отрасль золотодобычи заслуживает особого внимания, для которой был утвержден новый налоговый режим, вступивший в силу с 1 января 2013 года. Замена стандартного налога на доходы компаний (на основе прибыли) налогом на доходы компании с использованием скользящей шкалы является основной особенностью этого нового режима. Применяемая ставка включает 14 составляющих и увеличивается в зависимости от цены за тройскую унцию золота. В отношении полученной прибыли налоговой базой является общий объем продаж и внереализационные доходы (например, процентный доход, дивиденды, роялти, прирост стоимости, арендная плата, субсидии). В дополнение к налогообложению доходов, правительство также взимает налог с продаж на экспорт золота, который действует де-факто в качестве дополнительного налога роялти для большинства компаний, занимающихся добычей золота.

Вставка А.1. Основные аспекты налогообложения горнодобывающего сектора в Кыргызстане

- Все лицензии предусматривают единовременную выплату премии, размер которой индивидуально согласовывается в каждом конкретном случае и зависит от размера месторождения (в целом, по мнению инвесторов, ее размер слишком высок). Изменение в структуре собственности частной компании, владеющей лицензией, на 10 или более % также приведет к выплате премии (она рассчитывается пропорционально изменению в доле собственности). Это не относится к компаниям, зарегистрированным на фондовой бирже.
- Роялти: Могут применяться различные ставки. Для золота, серебра и платины ставка колеблется от одного до пяти % от объема продаж, в зависимости от размера месторождения.
- Налог с продаж: Два процента от объема дохода с экспорта золота.
- Другие налоги: Все держатели лицензий обязаны уплачивать стандартный налог с продаж (за исключением золота), налог на имущество, земельный налог и взносы на социальное страхование. Экспортные пошлины могут взиматься с определенных недр, проданных за рубежом.
- Добыча золота: С 2013 года применяется новый налог, основанный на доходах (который заменил собой стандартный налог с доходов компаний). Процент рассчитывается ежемесячно на основе средней мировой цены на золото за месяц. Применяемая ставка включает 14 составляющих и увеличивается с ценой за тройскую унцию золота. Она колеблется от 0% (когда цена на золото составляет 1 201 долларов США за унцию или ниже) до 20% (когда цена золота, в среднем, на уровне 2 501 долларов США за унцию или выше).
- Лицензии, полученные на конкурсной основе на разработку месторождений государственного значения, могут предусматривать уплату взноса в «социальный пакет» для местных общин; подзаконные акты, регулирующий данный вопрос пока еще не разработаны.
- В Законе «Об инвестициях» (2003) предусмотрено использование стабилизационных соглашений, но подзаконные акты пока еще не разработаны.
- Государство может участвовать в соглашениях о разделе продукции или концессиях, которые предусматривают неналоговые платежи, однако единого законодательства, регулирующего данный вопрос, пока еще нет.

Источники: Налоговый кодекс, Закон №158 2012 года и Стратегия горнодобывающей отрасли

Поскольку одной из особенностей золотодобывающей отрасли является тот факт, что затраты на производство значительно увеличиваются на ранних стадиях производства, введение налога на доходы, независимо от прибыли может существенно снизить рентабельность компании в краткосрочной перспективе, особенно малых и средних предприятий. В долгосрочной перспективе правительство могло бы рассмотреть вопрос о внедрении более равномерных налоговых ставок, что повысило бы предсказуемость.

Изменения могут включать внедрение более однородного налога роялти и регулирования текущих неналоговых взносов, предусмотренных государственными контрактами и соглашениями о разделе продукции. Правительство может также рассмотреть вопрос о совершенствовании механизмов проведения консультаций со всеми вовлеченными заинтересованными сторонами до изменения налоговых ставок в будущем.

ОИП

Обзор инвестиционной политики Кыргызстана является последним в серии обзоров инвестиционной политики, проведенных ЮНКТАДом по просьбе стран, желающих улучшить свои инвестиционные рамки и климат. Следующие страны вошли в эту серию:

Египет (1999)
Узбекистан (1999)
Уганда (2000)
Перу (2000)
Маврикий (2001)
Эквадор (2001)
Эфиопия (2002)
Объединенная Республика Танзания (2002)
Ботсвана (2003)

Гана (2003)
Лесото (2003)
Непал (2003)
Шри-Ланка (2004)
Алжир (2004)
Бенин (2005)
Кения (2005)
Колумбия (2006)
Руанда (2006)
Замбия (2007)
Марокко (2008)

Вьетнам (2008)
Доминиканская Республика (2009)
Нигерия (2009)
Мавритания (2009)
Буркина-Фасо (2009)
Беларусь (2009)
Бурунди (2010)
Сьерра-Леоне (2010)
Сальвадор (2010)
Гватемала (2011)

Бывшая югославская Республика Македония (2011)
Мозамбик (2012)
Джибути (2013)
Монголия (2013)
Республика Молдова (2013)
Республика Конго (2015)
Судан (2015)
Босния и Герцеговина (2015)

Посетите веб-сайт ОИП <http://unctad.org/ipr>

