

**СИТУАЦИОННЫЙ АНАЛИЗ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ, ИСХОДЯ ИЗ СТРАТЕГИИ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА
2013 – 2017 годы**

**г. БИШКЕК
12 февраля 2013 года**

Оглавление

Краткое резюме.....	2
Введение	5
1. Предпосылки для роста инвестиций и инвестиционная ситуация в КР	5
1.1. Предпосылки для роста инвестиций	5
1.2. Краткий обзор инвестиций в КР	6
2. Инвестиционные предпосылки в КР и рекомендации по их решению	8
2.1. Стабильность законодательства	8
2.2. Усиление защиты права собственности	9
2.3. Снижение административных барьеров.....	10
2.4. Благоприятный для инвестирования налоговый режим	11
2.5. Меры по привлечению и стимулированию инвестиций	1314
2.6. Регулирование вхождения и выхода из рынка (регистрация и ликвидация юридических лиц).....	15
2.7. Урегулирование процедуры получения трудовых виз и разрешений на работу .	16

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

1. Введение. Объемы вкладываемых инвестиций в экономику напрямую влияют на экономический рост и социальное благосостояние страны. Развитые и развивающиеся страны конкурируют за привлечение инвестиций. Несмотря на ряд предпринимаемых мер по либерализации экономики, Кыргызская Республика («КР»), в силу объективных и субъективных факторов, препятствующих привлечению инвестиций, находится в числе наименее конкурентоспособных экономик мира и имеет одни из самых низких показателей соотношения инвестиций к ВВП среди стран СНГ. Так, в индексе глобальной конкурентоспособности за 2012 – 2013 годы КР занимает 127 место из 144 стран.

2. Предпосылки для роста инвестиций (Раздел 1.1). Согласно исследованиям UNCTAD (Комиссия ООН по Торговле и Развитию) к основным предпосылкам, влияющим на приток инвестиций, относятся политико-правовые и экономические предпосылки. Анализ экспертной группой названных предпосылок применительно к КР показал необходимость рассмотрения ряда предпосылок, включая: стабильность законодательства; усиление защиты права собственности; снижение административных барьеров; благоприятный для инвестирования налоговый режим; меры по привлечению и стимулированию инвестиций; регулирование входа и выхода из рынка (регистрация и ликвидация юридических лиц); урегулирование процедуры получения трудовых виз и разрешений на работу.

3. Инвестиционная ситуация в КР (Раздел 1.2). Среднее значение темпа экономического роста КР за последнее десятилетие составило приблизительно 4%, являясь самым низким в регионе. Средневзвешенная доля валовых инвестиций составила 17,6% к ВВП, что ниже по сравнению со средним показателем по странам СНГ (22,4%) и близок к уровню наименее развитых стран (15,7%). Одной из ключевых причин такого низкого роста экономики страны является недостаточный уровень инвестиций. Экспертная группа отмечает, что для обеспечения ежегодного роста ВВП в 7%-8%, как предполагается в Национальной стратегии устойчивого развития на период 2013-2017 годы, следует добиться привлечения инвестиций в сектор реальной экономики в размере 28% - 33 % к ВВП. В этих целях Правительству КР рекомендуется предпринять ряд мер по созданию благоприятного инвестиционного режима и стимулированию инвестиций.

4. Стабильность законодательства (Раздел 2.1). Стабильность, в том числе политическая, правовая, экономическая и социальная, является фундаментальным фактором для притока и удержания инвестиций. Обеспечение стабильности достигается посредством ряда инструментов, в том числе правовых. Действующий Закон Кыргызской Республики «Об инвестициях» содержит положение, предоставляющее инвестору право на стабильный правовой режим, но данное положение является не работающим в связи с отсутствием механизма его реализации, на практике инвесторы не могут, а государственные служащие отказываются ее применять. В целях создания такого механизма предлагается внести дополнения в ряд законов и принять подзаконный акт, устанавливающий детальный порядок реализации права на стабильный правовой режим. Введение такого механизма создаст инвесторам предсказуемую среду, обеспечит стабильность в течение определенного периода времени, тем самым, создав условия для долгосрочных и стабильных инвестиций.

5. Усиление защиты права собственности (Раздел 2.2) – является одним из наиболее важных факторов для инвесторов при принятии решения об инвестировании в предпринимательскую деятельность. Ряд законов КР содержит положения о защите права собственности. Однако, на практике данные положения не всегда соблюдаются, а осуществление права на защиту собственности сложно реализуемы. В целях усиления защиты прав

собственности и создания механизмов реализации права на защиту права собственности предлагается внести дополнения в гражданский и уголовный кодексы, законы об инвестициях, акционерных обществах, хозяйственных обществах и товариществах, рынке ценных бумаг, судах и судопроизводстве.

6. Снижение административных барьеров (Раздел 2.3). Одной из основных задач в вопросах создания благоприятного инвестиционного климата является необходимость сокращения излишних административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности. К таковым, в первую очередь, относятся (i) требования государства к лицензированию и получению разрешений, а также (ii) избыточные контрольно - надзорные функции государственных контролирующих органов. За последние годы достигнут существенный прогресс в вопросах сокращения излишних административных барьеров в виде лицензий и разрешений. В то же время процесс оптимизации далек от завершения. На сегодня требуется проведение анализа и пересмотр ряда нормативных правовых актов, в том числе доработка проекта Закона «О государственном лицензировании», приведение в соответствие с названным законом нормативных правовых актов, внесение дополнений в законы, регулирующие контрольно-надзорную функцию государства с целью ее упорядочивания и создания четкого и предсказуемого режима проверок предпринимательской деятельности.

7. Создание благоприятного для инвестирования налогового режима (Раздел 2.4). Важным фактором, влияющим на состояние и перспективы развития экономики КР, является ее налоговая система. Несовершенство налогового законодательства и сложное администрирование привели в последние годы к ухудшению инвестиционного климата, неэффективности производства и бизнеса, массовому уходу физических и юридических лиц от налогов, развитию теневого сектора экономики. Налоговая система стала очевидным тормозом экономического развития страны, хотя ставки налогов на прибыль, подоходный и НДС в КР были существенно снижены. Существенную нагрузку создают НДС, акцизные налоги, налог с продаж. Система страховых взносов в Социальный Фонд остается непрозрачной и обременительной. Неравномерное распределение налоговой нагрузки между отраслями экономики, между добросовестными и недобросовестными налогоплательщиками, неэффективная система налогового администрирования, отсутствие налоговых стимулов для инвестиций, невозможность реальной оценки налоговой базы и ряд других причин не стимулируют инвестиции и не создают условий для легализации «теневого сектора экономики». В целях создания стимулирующей к инвестированию среды рекомендуется внести изменения в администрирование НДС, продолжить процесс снижения размера страховых взносов, ввести понятие единого социального налога (по примеру России и Казахстана), установить минимальный почасовой размер оплаты труда, создать единую регистрационную систему налогоплательщиков, ввести систему льгот и преференций в зависимости от размера инвестиций, отрасли инвестирования, производства определенного вида продукции, региона инвестирования, ввести такие инструменты, как налоговые кредиты и налоговые преференции для ре-инвестирования.

8. Меры по привлечению и стимулированию инвестиций (Раздел 2.5). Большинство стран активно содействуют привлечению инвестиций и стимулируют привлечение инвестиций путем предоставления преференций. В КР отсутствуют политика и программы по привлечению и стимулированию инвестиций, не предпринимаются меры по формированию положительного образа страны, не оказывается помощь инвесторам в нахождении информации для инвестирования, отсутствует орган, который мог бы стать связующим звеном между инвестором и государством. По мнению экспертной группы, учитывая объективные факторы, препятствующие привлечению инвестиций (малый размер рынка, отсутствие энергетических ресурсов, отсутствие выхода к морю и т.п.), КР необходимо использовать систему фискальных преференций, стимулирующих рост инвестиций и способствующих созданию

конкурентоспособной экономики, и создание квази-государственной организации, уполномоченной осуществлять политику и программы по привлечению инвестиций. Отсутствие государственных программ по стимулированию инвестиций ведет к низкой степени привлекательности КР как в региональном масштабе, так и в мире.

9. Регулирование по вхождению и выходу из рынка (регистрация и ликвидация юридических лиц) (Раздел 2.6). За последние несколько лет достигнут значительный прогресс в вопросах регистрации юридических лиц. Так, например, значительно упрощена и сокращена процедура регистрации юридического лица, создана система «единого окна». В то же время, имеющиеся неточности в законодательстве о регистрации дают возможность для необоснованных отказов в регистрации и излишних требований для пере-регистрации юридических лиц. Большой проблемой для бизнеса является процедура ликвидации, занимающая на практике от 6 месяцев до нескольких лет, и требующая получение согласования с 5 – 7 государственными органами и банками КР. В целях облегчения и сокращения процедуры регистрации и ликвидации юридических лиц рекомендуется внести изменения в Гражданский Кодекс КР, нормативные правовые акты, касающиеся вопросов регистрации и ликвидации юридических лиц.

10. Урегулирование процедуры получения трудовых виз и разрешений на работу (Раздел 2.7). Правительство КР приняло ряд существенных мер для облегчения въезда иностранных лиц на территорию КР. Так, в 2012 году был введен безвизовый режим для граждан ряда стран, прибывающих в страну в туристических целях. В то же время процедура получения трудовых виз и разрешений лицами, намеренными работать в КР, имеет ряд существенных недостатков в вопросах процедуры получения трудовых виз и разрешений на работу. Экспертная группа дает ряд рекомендаций по упрощению процедуры получения виз и разрешений.

ВВЕДЕНИЕ

За последние четыре десятилетия как развитые, так и развивающиеся страны активно продвигают свои страны в качестве инвестиционных объектов и конкурируют за привлечение инвестиций. В ситуации высокой страновой конкуренции правительства многих стран предпринимают ряд мер по привлечению инвестиций посредством либерализации бизнес среды и создания стимулов для роста инвестиций. Развивающимся странам, как правило, создать привлекательный инвестиционный климат сложнее по ряду причин, в том числе в связи с неразвитостью рынка, отсутствием качественной инфраструктуры, высоким уровнем коррупции, политической нестабильностью, низким уровнем защиты прав собственности, несовершенной судебной системой и по ряду других причин.

В Кыргызской Республике («КР») для создания благоприятного инвестиционного климата создано достаточно либеральное законодательство в вопросах валютного регулирования, инвесторам предоставлено право на защиту инвестиций и на применение стабильного правового режима, вводятся меры по упрощению системы лицензирования, снижены налоги на прибыль и на доходы. Однако, данные меры на практике не всегда достигают своей цели, некоторые нормы оказались неработающими, права инвесторов не всегда соблюдаются, а изменение налогового режима не создает стимулирующий эффект для привлечения инвестиций. Кроме того, следует принимать во внимание, что КР имеет ряд объективных и субъективных факторов, препятствующих привлечению инвестиций. К таким факторам можно отнести отсутствие энергетических ресурсов (нефть, газ), отсутствие выхода к морю, небольшой размер внутреннего рынка, удаленность от мировых рынков потребления, а также политическая нестабильность, отсутствие современной инфраструктуры, низкий уровень дохода на душу населения. В результате на сегодня, КР в индексе глобальной конкурентоспособности за 2012 – 2013 годы занимает 127 месте из 144 стран. Следует отметить, что за последние годы рейтинг КР ухудшился, так в 2010 – 2011 годах КР занимала 121 место из 139 стран.

В связи с этим возникает вопрос – как Правительству КР увеличить приток инвестиций при наличии объективных и субъективных факторов, препятствующих их привлечению?

1. Предпосылки для роста инвестиций и инвестиционная ситуация в КР

1.1. Предпосылки для роста инвестиций

Согласно ряду международных исследований существуют три наиболее распространенных инвестиционных мотиваций: (i) поиск и приобретение ресурсов; (ii) поиск и освоение новых рынков; (iii) поиск эффективных конкурентных преимуществ.

Учитывая объективные и субъективные факторы, препятствующие привлечению инвестиций, экспертная группа считает, что КР необходимо повышать инвестиционную мотивацию на основе развития конкурентных преимуществ. Для создания конкурентных преимуществ, согласно данным UNCTAD (United Nations Commission on Trade and Development), и привлечения инвестиций необходимо наличие благоприятных политико – правовых и экономических предпосылок.

Политико-правовые предпосылки включают в себя:

- политическую, правовую, экономическую и социальную стабильность;
- защиту прав собственности и гарантии инвестиций;
- простое и справедливое законодательство о налогообложении;
- минимальные требования по вхождению, ведению предпринимательской деятельности и выхода из рынка;
- международные соглашения;

- торговую политику и ее согласованность с политикой об инвестициях;
- продвижение инвестиций со стороны государства, в том числе построение положительного имиджа страны, целевые инвестиционные преференции и стимулы, отсутствие «скрытых издержек», связанных с коррупцией и преодолением административных барьеров.

Экономические предпосылки включают в себя:

- размер, емкость и структуру рынка, размер ВВП, доход на душу населения, развитость потребительского рынка, специфические предпочтения потребителей, доступ к региональным и мировым рынкам;
- наличие рентабельного сырья, наличие и стоимость квалифицированной и неквалифицированной рабочей силы, наличие технологий, инноваций и экономически выгодных активов (напр., бренды и торговые марки), в том числе воплощенные в людях, компаниях и кластерах;
- развитую инфраструктуру (порты, дороги, энергия, коммуникации).

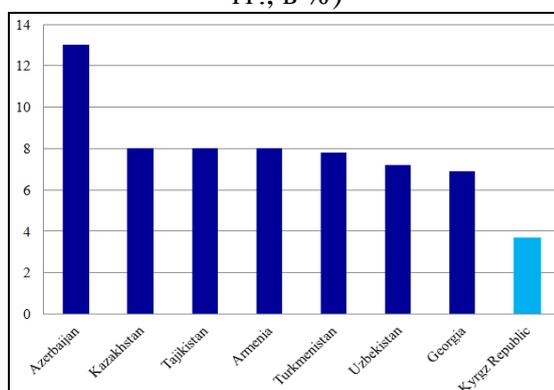
Основываясь на вышеперечисленных политико - правовых и экономических предпосылках для привлечения инвестиций, и учитывая текущие условия КР, экспертная группа считает, что для улучшения инвестиционной среды и привлечения инвестиций вопросами, требующими приоритетного решения, являются:

- стабильность законодательства;
- усиление защиты права собственности;
- снижение административных барьеров;
- благоприятный для инвестирования налоговый режим;
- меры по привлечению и стимулированию инвестиций;
- регулирование вхождения и выхода из рынка (регистрация и ликвидация юридических лиц);
- урегулирование процедуры получения трудовых виз и разрешений на работу.

1.2. Краткий обзор инвестиций в КР

В течение последнего десятилетия темпы экономического роста Кыргызской Республики испытывали колебания, диапазон которых с 2001 по 2010 гг. составлял от - 1,4% до 8,5%. Среднее значение темпа экономического роста Кыргызской Республики за последнее десятилетие составило приблизительно 4%, являясь самым низким в регионе (см. Рисунок 1).

Рисунок 1. Рост реального ВВП в регионе Кавказа и Центральной Азии (среднее за 2001-2010 гг., в %)

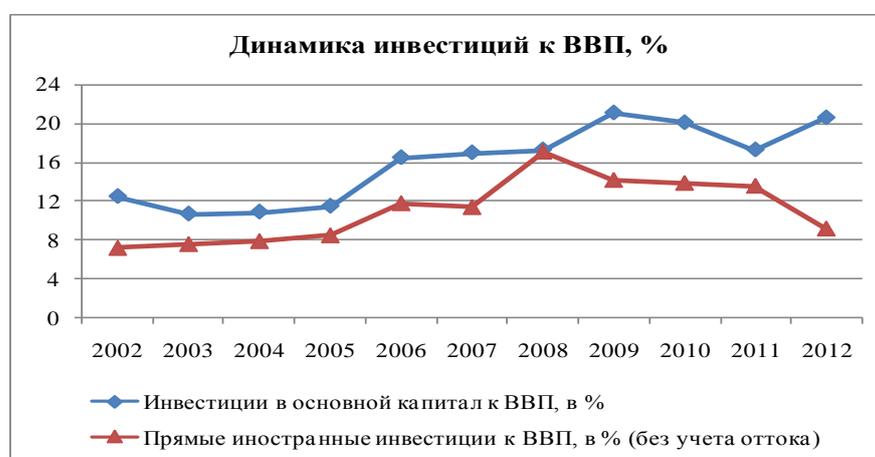


Источник: Всемирный банк

Одной из ключевых причин такого низкого роста экономики страны является недостаточный уровень инвестиций.

Анализ динамики инвестиций в основной капитал за 1989-2011 годы в процентах к ВВП свидетельствует о том, что наибольшее его падение наблюдается за период с 1989 по 1994 годы: с 35% до 9% к ВВП, в итоге за указанный период средневзвешенная доля валовых инвестиций составила всего 17,6% к ВВП. (см. Рисунок 2). Этот показатель ниже по сравнению со средним показателем по странам СНГ (22,4%) и близок к уровню наименее развитых стран (15,7%). В качестве примера для сравнения можно привести Казахстан, где уровень инвестиций в 2000 г. составил 27-35% к ВВП, что отразилось на высоких темпах экономического роста. Экономический рост Казахстана за период с 2000 по 2007 г. составил не менее 9%, а в 2001 году достиг 14%. Соответственно с этого периода среди стран СНГ Казахстан вышел в лидеры по показателю эффективности инвестиционных вложений.

Рисунок 2: Динамика инвестиций к ВВП, %



Динамика прямых иностранных инвестиций (ПИИ) также свидетельствует о низком соотношении ПИИ к ВВП (см. Рисунок 2).

Соотношение доли валовых инвестиций к ВВП представлено в таблице ниже.

Доля инвестиций в Кыргызской Республике и СНГ за 1991-2011гг¹.

	Доля инвестиций в ВВП, %		Прирост ВВП, %	
	КР	СНГ	КР	СНГ
1991-1995	15	23	-12,4	-8
1996-2000	20	23	5,6	4,5
2001-2005	15	25	3,8	6,2
2006-2011	21,6	28	5,5	8,4

Экспертная группа отмечает, что для обеспечения ежегодного роста ВВП в 7%-8%, как предполагается в Национальной стратегии устойчивого развития на период 2013-2017 годы, следует добиться привлечения инвестиций в сектор реальной экономики в размере 28% - 33 % к

¹ Расчет данных произведен на основе статистической базы данных Всемирного банка: www.worldbank.org.

ВВП. В этих целях Правительству КР рекомендуется предпринять ряд мер по созданию благоприятного инвестиционного режима и стимулированию инвестиций.

2. ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ В КР И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

2.1. Стабильность законодательства

Стабильность, в том числе политическая, правовая, экономическая и социальная, является фундаментальным фактором для привлечения инвестиций.

К сожалению, на сегодня Кыргызская Республика имеет репутацию политически и социально нестабильного государства, где часто происходит смена власти, государственной политики, законов, отсутствует преемственность и последовательность в принимаемых государственных решениях.

Одним из инструментов повышения стабильности является предоставление инвестору права на стабильный режим правового регулирования его предпринимательской деятельности. В частности, инвестор должен быть наделен правом выбора наиболее благоприятного правового режима в случае изменений в законодательстве. Данное право минимизирует риски непредвиденных потерь инвестора в случае изменения законодательства в сторону ухудшения.

Действующий Закон КР «Об инвестициях», также как и ранее действующие законы об инвестициях, содержит положение, согласно которому в случае внесения изменений в инвестиционное, налоговое, таможенное законодательство инвесторы в течение 10 лет (или срока, предусмотренного инвестиционным соглашением) с момента начала осуществления своей инвестиционной деятельности имеют право выбора наиболее благоприятных для них условий. Однако данная норма на практике не работает, инвесторы не могут, а государственные служащие отказываются ее применять. Причинами сложившейся ситуации является отсутствие механизма реализации данной нормы, а именно:

- положения налогового, таможенного законодательства, а также законодательства, регламентирующего нетарифные методы регулирования экономики – лицензирование и проверки, не содержат положений о стабилизации правового режима для инвесторов;
- отсутствуют подзаконные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок реализации права на стабильное законодательство;
- отсутствуют положения законодательства, усложняющие принятие нормативных актов, ухудшающих положение инвесторов.

Рекомендации: В целях предоставления инвесторам стабильного правового режима рекомендуется:

- (i) внести изменения и дополнения в законодательство в части уточнения формулировки права инвестора на выбор стабильного и благоприятного правового режима, видов законодательства, на которые распространяется данный режим, сроков действия данного режима и т.д.;
- (ii) установить детальный порядок реализации права инвестора на выбор наиболее благоприятного режима в случае изменения законодательства путем принятия подзаконных нормативных правовых актов;
- (iii) внести законодательные ограничения на принятие нормативных актов, ухудшающих положение инвесторов.

Данные рекомендации требуют внесения изменений и дополнений в ряд законов, в том числе, в Закон «Об инвестициях», Закон «О нормативных правовых актах», Налоговый кодекс,

Таможенный кодекс, Закон «О неналоговых платежах», Закон «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию», Гражданский кодекс, Земельный кодекс, Закон «О лицензировании», Закон «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», Закон «О недрах».

2.2. Усиление защиты права собственности

Право на защиту собственности является одним из фундаментальных прав в рыночной экономике. Нормы, регулирующие защиту права собственности, содержатся в Конституции, Гражданском кодексе, Законе «Об инвестициях» и ряде других законов.

Несмотря на наличие данных норм, на практике степень защиты прав собственности инвесторов остается низкой, что негативно влияет на приток инвестиций и, более того, стимулирует отток инвестиций из страны. Среди проблем с защитой права собственности можно отметить следующие:

- низкий законодательный уровень защиты права собственности в связи с законодательным закреплением права на изъятие имущества без решения суда;
- отсутствие механизмов компенсации имущества в случае национализации;
- отсутствие механизмов защиты от незаконного посягательства на частную собственность;
- отсутствие независимой судебной системы в вопросах защиты прав собственности;
- неравноправное отношение к местным и иностранным инвесторам, ограничивающее права иностранных инвесторов на приобретение в собственность земли, несмотря на существующее законодательное закрепление применения национального правового режима к иностранным инвесторам, независимо от их гражданства и страны происхождения.

Рекомендации: В целях усиления защиты права собственности инвесторов рекомендуется:

- (i) установить четкие основания для принудительного изъятия частной собственности государством, предусматривающих справедливые механизмы изъятия имущества и компенсации;
- (ii) предоставить иностранным инвесторам такие же права в отношении объектов частной собственности, как гражданам КР;
- (iii) разработать правовые механизмы защиты (восстановление) прав собственника, подвергнувшегося неправомерному захвату;
- (iv) повысить ответственность должностных лиц за нарушение неприкосновенности частной собственности;
- (v) продолжить реформирование судебной системы КР в вопросах повышения эффективности, открытости и независимости судебных органов.

Данные рекомендации требуют внесения изменений и дополнений в ряд законов, в том числе, в Гражданский Кодекс, Административный кодекс, Закон «Об инвестициях», Уголовный кодекс, Земельный кодекс, Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», Закон «Об акционерных обществах», Закон «О хозяйственных товариществах и обществах», Закон «О рынке ценных бумаг», Закон КР «О судах и судопроизводстве».

2.3. Снижение административных барьеров

Одной из основных задач в вопросах создания благоприятного инвестиционного климата является необходимость сокращения излишних административных барьеров при осуществлении

предпринимательской деятельности. К таковым, в первую очередь, относятся (i) требования государства к лицензированию и получению разрешений, а также (ii) избыточные контрольно - надзорные функции государственных контролирующих органов.

(a) Оптимизация лицензионно-разрешительной сферы

После принятия в 2008 году Закона «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» начался кардинальный пересмотр всей нормативной правовой базы, регулирующей предпринимательскую деятельность. В 2008 году в целях оптимизации лицензионно – разрешительной сферы была создана Межведомственной комиссии, выявившая 635 лицензий, разрешений и разрешительных процедур и рекомендовавшая к отмене 171 лицензий, разрешений и разрешительных процедур. В результате проделанной работы были внесены существенные изменения в Закон КР «О лицензировании».

В 2012 году работа по оптимизации лицензионно-разрешительной сферы была продолжена под эгидой Министерства экономики КР. В результате работы были рекомендованы к отмене еще 148 лицензий, разрешений и разрешительных процедур, а также подготовлен проект нового Закона КР «О государственном лицензировании». На сегодняшний день, проект Закона «О государственном лицензировании» находится в Министерстве экономики КР на согласовании. По мнению экспертной группы данная работа должна быть завершена и рекомендации по отмене излишних лицензий, разрешений и разрешительных процедур выполнены.

Рекомендации: В целях оптимизации лицензионно-разрешительной системы рекомендуется:

- (i) доработать проект Закона «О государственном лицензировании» на предмет сокращения общего количества лицензий и разрешений, а также максимального упрощения процедур лицензирования;
- (ii) подготовить проекты изменений в существующие нормативные правовые акты для приведения их в соответствие с проектом Закона «О государственном лицензировании».

(b) Оптимизация контрольно – надзорной сферы регулирования предпринимательской деятельности

Каждому государству присущи специфические правила государственного контроля и надзора, целью которых является обеспечение соблюдения требований законодательства. В мировой практике считается, что эффективность государственного контроля и надзора заключается в рациональном использовании трудовых ресурсов органов государственного контроля и экономичном использовании бюджетных средств. Показателем эффективности системы государственного контроля являются, с одной стороны, соблюдение прав и интересов предпринимателей, а с другой стороны, соблюдение предпринимателями требований законодательства. Соответственно, в процессе реформирования системы государственного контроля должны учитываться как интересы государства, так и интересы предпринимателей.

Как было отмечено выше, в 2008 году был принят Закон КР «Об оптимизации нормативно-правовой базы регулирования предпринимательской деятельности», направленный на реформирование и оптимизацию, в том числе, контрольно-надзорной сферы. 3 марта 2011 года Правительство КР приняло постановление №94 «О проведении реформы системы госрегулирования предпринимательской деятельности и совершенствовании государственной политики в сфере регулирования предпринимательской деятельности». Данным постановлением была образована Межведомственная комиссия по реформе системы государственного

регулирования предпринимательской деятельности под председательством Премьер-министра КР. В задачи комиссии входили анализ и пересмотр нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, а также полномочий органов исполнительной власти по вопросам контрольно-надзорных функций. С 22 марта 2011 года планировался первый этап процесса оптимизации контрольно-надзорной сферы. Однако, по причине отсутствия финансирования работы комиссии, процесс оптимизации контрольно – надзорной сферы регулирования предпринимательской деятельности не был запущен.

Рекомендации: В целях оптимизации контрольно-надзорной сферы рекомендуется:

- (i) запустить процесс оптимизации контрольно – надзорной сферы регулирования предпринимательской деятельности, как это предусмотрено Законом КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности»;
- (ii) закрепить право на проведение контроля и надзора со стороны государственных контролирующих органов (ГКО) и требования, предъявляемые к ведению предпринимательской деятельности, исключительно в законах;
- (iii) разделить функции государственных органов по проведению государственной политики и контролю – в виде государственных инспекций;
- (iv) установить, что финансирование деятельности ГКО осуществляется только из государственного бюджета;
- (v) установить, что штрафы, налагаемые на субъект предпринимательства, поступают только в государственный бюджет.

2.4. Благоприятный для инвестирования налоговый режим

Важным фактором, влияющим на состояние и перспективы развития экономики КР, является ее налоговая система. Несовершенство налогового законодательства и сложное администрирование привели в последние годы к ухудшению инвестиционного климата, неэффективности производства и бизнеса, массовому уходу физических и юридических лиц от налогов, развитию теневого сектора экономики. Налоговая система стала очевидным тормозом экономического развития страны, хотя ставки налогов на прибыль, подоходный и НДС в Кыргызской Республике были существенно снижены. Системы администрирования НДС,² страховые отчисления в Социальный фонд,³ акцизные налоги и налог с продаж остаются обременительными для бизнеса.

Опросы инвесторов показывают, что применение налогового законодательства является непоследовательным, а многочисленные налоговые проверки ставят под сомнение

² НДС является основным косвенным налогом и важным источником доходной части бюджета. Вследствие ряда поправок налогового законодательства, противоречащих концепции НДС, данный налог не способствует полному охвату налогооблагаемой базы, предусмотренной законодательством, и в ряде случаев является причиной непропорционального распределения налогового бремени между хозяйствующими субъектами.

³ В соответствии с налоговым законодательством отчисления в Социальный фонд не относятся к категории налогов. Фактически, данные отчисления носят характер налогов. Высокая ставка отчислений (27,25%) вынуждает многие хозяйствующие субъекты избегать их уплаты путем уменьшения или сокрытия истинных сумм выплачиваемой заработной платы. Такая ситуация, в свою очередь, приводит к недополучению в бюджет сумм подоходного налога. Система отчислений в Социальный фонд демотивирует легализацию доходов, что в свою очередь, отрицательно влияет на инвестиционный климат в стране. Также стоит отметить, что инспекция Социального фонда наделена, также как и Государственная налоговая служба, правом проверки на наличие патентов, кассовых аппаратов и трудовых договоров. Дублирующие проверки приводят к неэффективности работы государственных органов и создают проблемы в предпринимательской деятельности. Другим серьезным недостатком является система несоизмерно высоких штрафов (в размере 100, 200 процентов) от неуплаченных вовремя сумм страховых взносов. Начисление штрафов должно производиться с применением среднего банковского процента за период просрочки уплаты страховых отчислений.

целесообразность инвестирования в КР. Показательными являются данные Отчёта Всемирного Банка о ведении бизнеса, в котором КР находится на 15-ом месте по легкости открытия компаний, а по легкости процедуры уплаты налогов на 168-ом.

К основным проблемам налоговой системы, сложившимся на сегодняшний день, можно отнести:

- неравномерное распределение налогового бремени между отраслями экономики, между добросовестными и недобросовестными налогоплательщиками;
- невозможность реальной оценки налогооблагаемой базы;
- отсутствие продуманных и достаточных налоговых стимулов для инвестиций;
- система налоговых льгот, при которой налоговое бремя переносится с одной группы налогоплательщиков на другую;
- неэффективная система налогового администрирования;
- отсутствие стимулов для легализации "теневой экономики";
- отсутствие четкого законодательного урегулирования налогообложения в финансовом и горнодобывающем секторе (некоторые обязательные отчисления регулируются на уровне подзаконных актов).

Главной целью налоговой политики должно стать создание максимально благоприятных экономических условий для деятельности хозяйствующих субъектов и роста инвестиций в экономику страны. Исключительно важно, чтобы налоговая политика строилась на следующих принципах:

- *равенство / справедливость*: равный налог на равные доходы;
- *нейтральность и эффективность*: применение рыночных стимулов к инвестированию, сбережению, производству или труду;
- *простота и доступность*: налоговая система должна быть легко понимаема как налогоплательщиками, так и налоговыми органами;
- *стабильность*: основополагающая структура Налогового кодекса должна оставаться стабильной во времени.

Рекомендации: В целях создания благоприятного для инвестирования налогового режима рекомендуется:

(i) Повысить уровень справедливости и нейтральности налоговой системы путем:

- выравнивания условий налогообложения для всех налогоплательщиков (прежде всего путем отмены имеющихся необоснованных льгот и исключений в Налоговом кодексе КР);
- отмены неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность хозяйствующих субъектов налогов и сборов (прежде всего, оборотных налогов, указанных в Налоговом кодексе КР и Законе «О неналоговых платежах»);
- введения единого учета налогооблагаемой базы по отдельным налогам, а именно НДС и налога с продаж;
- упрощения и ускорения процедур обжалования решений и действий налоговых органов;
- разрешения к вычету из базы налога на прибыль всех обоснованных необходимых для ведения бизнеса расходов.

(ii) Привести порядок начисления и уплаты НДС в соответствие с классической системой налогообложения путем:

- восстановления механизма поэтапной уплаты и зачетной системы НДС;
- пересмотра определения «освобожденные поставки» - освобождение по данному виду налога может предоставляться только по тем поставкам, которые не могут быть в дальнейшем использованы для создания облагаемых налогом поставок;
- применения единого подхода к определению даты налогового обязательства и сроков уплаты налога, отказ от предоставления индивидуальных условий для отдельных видов деятельности;
- установление взаимосвязи между системой взимания НДС и системой упрощенного налогообложения;
- создания единой системы администрирования НДС на импорт и производство;
- совершенствования системы регистрации по НДС.

(iii) Проводить дальнейшую работу по снижению страховых отчислений в Социальный фонд юридических лиц, изменить подходы в работе с индивидуальными предпринимателями, субъектами малого бизнеса, одновременно снижая ставки подоходного налога, путем:

- введения в перспективе единого социального налога (по примеру России и Казахстана);
- установления минимального почасового-дневного размера оплаты труда;
- сокращения страховых взносов до 20% (из которых 10% - работодатель, 10%, работник) и установления верхнего предела («потолка») по уплате страховых взносов.

(iv) Улучшить и усилить администрирование налогов путем:

- автоматизации налоговых и таможенных органов, Соцфонда;
- создания единой системы учета косвенных налогов;
- передачи взыскания страховых взносов от Соцфонда в ГНС;
- создания единой регистрационной системы налогоплательщиков в налоговых органах, исключив регистрацию в Минюсте, Нацстаткоме, Соцфонде и ГТС.

По мнению экспертной группы для развития предпринимательства, снижения теневой экономики, необходимо стремиться к тому, чтобы общий размер всех налогов и иных обязательных платежей (в том числе, страховых взносов в Социальный фонд) не превышал 1/3 дохода предпринимателя.

2.5. Меры по привлечению и стимулированию инвестиций

(a) Меры по привлечению инвестиций

Большинство стран активно содействуют привлечению инвестиций. Процесс привлечения инвестиций охватывает широкий спектр услуг – от информации о состоянии рынка, подготовки технико-экономических обоснований до проведения оценки экологического воздействия инвестиционных проектов. Бездействие государства в вопросах привлечения инвестиций вынуждает инвесторов самостоятельно оценивать инвестиционные возможности страны, что в ряде случаев подталкивает к выбору в пользу другой страны, конкурирующей за привлечение инвестиций.

Анализ ситуации в вопросе привлечения инвестиций показывает, что в КР в течение многих лет отсутствуют:

- единая политика по привлечению и стимулированию инвестиций;
- меры по формированию инвестиционно-привлекательного образа страны и предоставлению информации о стране потенциальным инвесторам;
- орган, содействующий привлечению инвестиций, выявляющий проблемы и потребности существующих инвесторов;
- программы по стимулированию реинвестиций.

Рекомендации: В целях создания системной работы по привлечению инвестиций рекомендуется создать квази-государственную организацию, наделенную функциями по привлечению инвестиций, выполняющую роль инвестиционного омбудсмана для инвесторов, проводящую целевые кампании по привлечению инвестиций в страну.

(б) Стимулирование инвестиций

В целях привлечения и стимулирования инвестиций многие страны используют систему преференций. В развитых странах, как правило, используются *финансовые преференции*, такие как гранты, льготные кредиты или кредитные гарантии. Для развивающихся стран, в связи с дефицитным бюджетом, более приемлемыми являются *фискальные преференции* в виде налоговых льгот, пониженных налоговых ставок, налоговых каникул и других преференций. Важно отметить, что преференции не подменяют меры по улучшению делового и инвестиционного климата, а рассматриваются как дополнительные рычаги для стимулирования роста инвестиций.

КР не использует систему преференций и не применяет меры по стимулированию инвестиций. По мнению экспертной группы, учитывая объективные факторы, препятствующие привлечению инвестиций (малый размер рынка, отсутствие энергетических ресурсов, отсутствие выхода к морю и т.п.), КР необходимо использовать систему фискальных преференций, стимулирующих рост инвестиций и способствующих созданию конкурентоспособной экономики. Отсутствие государственных программ по стимулированию инвестиций ведет к низкой степени привлекательности КР как в региональном масштабе, так и в мире.

Рекомендации: В целях стимулирования привлечения и роста инвестиций и реинвестиций рекомендуется:

- (i) ввести законодательное определение «преференций», а также законодательно закрепить за государством право на предоставление преференций и за инвестором право на получение преференций;
- (ii) разработать шкалу преференций по следующим критериям: объем инвестиций, территория, сектор экономики;
- (iii) внести дополнения в налоговое и таможенное законодательство, касающиеся оснований для предоставления преференций, видов и сроков действия преференций;
- (iv) рассмотреть вопрос о повышении эффективности преференций, предоставляемых в свободных экономических зонах и возможности использования преференций при создании промышленных парков.

2.6. Регулирование вхождения и выхода из рынка (регистрация и ликвидация юридических лиц)

Последние годы демонстрируют значительный прогресс КР в вопросах облегчения вхождения на рынок. Так, на сегодня законодательство закрепило принцип единого окна, заявительный характер регистрации и существенно сократило сроки государственной

регистрации. В то же время, в законодательстве все еще существуют пробелы, дающие лазейки для необоснованного отказа в регистрации, принцип единого окна работает не полностью.

Серьезной проблемой является процедура ликвидации юридических лиц. На практике ликвидация юридического лица занимает от 6 месяцев до нескольких лет и включает в себя проведение процесса ликвидации в 5-7 государственных органах и банках КР. В результате – рост количества «брошенных» юридических лиц, расхождение статистических данных о количестве действующих юридических лиц с количеством реально работающих юридических лиц.

Рекомендации: В целях дальнейшего усовершенствования системы регистрации и упрощения процедуры ликвидации юридических лиц рекомендуется:

- (i) установить исчерпывающий перечень документов, предоставляемых для целей регистрации, сократить сроки регистрации и сократить количество оснований для перерегистрации;
- (ii) рассмотреть целесообразность передачи функций по регистрации и ликвидации коммерческих юридических лиц от органов юстиции в налоговые органы;
- (iii) установить исчерпывающий перечень документов, предоставляемых для целей ликвидации, максимальные сроки ликвидации (не более 60 календарных дней);
- (iv) установить для каждого государственного органа, вовлеченного в процесс ликвидации, максимальные сроки проверки;
- (v) исключить ответственность акционера/участника/головной компании после ликвидации юридического лица/филиала/представительства.

2.7. Урегулирование процедуры получения трудовых виз и разрешений на работу

Правительство КР приняло ряд существенных мер для облегчения въезда иностранных лиц на территорию КР. Так, в 2012 году был введен безвизовый режим для граждан ряда стран, прибывающих в страну в туристических целях. В то же время процедура получения трудовых виз и разрешений лицами, намеренными работать в КР, имеет ряд существенных недостатков, в том числе:

- противоречивые и взаимоисключающие требования при получении трудовой визы и разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы; в частности, для получения разрешения на работу иностранному специалисту необходимо предоставить копию трудовой визы, а для получения трудовой визы необходимо предоставить разрешение на работу; на практике данные противоречия создают серьезные препятствия при получении трудовых виз и разрешений;
- согласно Закону КР «О внешней трудовой миграции» квота на привлечение и использование иностранной рабочей силы устанавливается ежегодно, за четыре месяца до начала каждого календарного года; на практике данный срок не соблюдается, в результате работодатели испытывают сложности в связи с вынужденным ожиданием принятия Правительством постановления об определении квоты;
- частая смена уполномоченного органа в области миграции, выдающего разрешения на работу, создает проблемы в преемственности, администрировании, своевременном получении разрешительных документов и виз, мешает нормальной и слаженной деятельности инвесторов;
- отсутствие открытой, ясной и доступной информации о перечне требуемых документов, сроках их принятия и рассмотрения, порядке выдачи виз создает сложности в процессе получения виз и разрешений, дает повод для злоупотребления

должностными полномочиями со стороны государственных уполномоченных органов и создает негативный имидж страны.

Рекомендации: В целях упрощения процедуры получения виз и разрешений рекомендуется:

- (i) рассмотреть целесообразность введения электронной системы подачи документов для получения виз;
- (ii) рассмотреть целесообразность введения «единого окна» для получения/продления определенных типов виз: оплата консульских сборов, подача документов, получение документов в одном месте у одного уполномоченного органа;
- (iii) открыть доступ к информации о порядке и процедурах получения виз, с указанием всех типов, сроков и т.д.;
- (iv) установить ясный и исчерпывающий перечень документов, предоставляемых в уполномоченный орган в целях получения виз;
- (v) ввести понятие «инвестиционной визы», дающей право на упрощенный порядок получения виз и разрешений на работу;
- (vi) установить конкретные сроки рассмотрения документов, и в случае нарушения сроков, предусмотреть ответственность уполномоченного государственного органа/государственных служащих (должностных лиц) за нарушение сроков;
- (vii) рассмотреть целесообразность передачи полномочий по выдаче всех типов виз одному уполномоченному органу;
- (viii) установить ясный и исчерпывающий перечень документов, предоставляемых в уполномоченный орган в сфере миграции в целях получения разрешения на работу;
- (ix) рассмотреть целесообразность объединения двух разрешительных документов: (1) разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы и (2) разрешение на работу в один документ.