Перспективы экономической политики

# Совершенствование правовой среды предпринимательства и инвестиционной деятельности в странах Центральной Азии



CENTRAL ASIA INVEST
BOOSTING SMALL BUSINESS COMPETITIVENESS

OECD

GLOBAL RELATIONS
Eurasia Competitiveness Programme

# Совершенствование правовой среды предпринимательства и инвестиционной деятельности в странах Центральной Азии



©OECD 2021

# Предисловие

По прошествии тридцати лет после получения независимости бывшими советскими республиками Центральной Азии процесс изменения роли государства в экономике все еще не завершен и требует внимания ответственного политического руководства стран региона. Конечной целью является долгосрочное устойчивое экономическое развитие, основанное на частном предпринимательстве и принципах законности. Эта задача стоит перед всеми пятью странами, которыми посвящен отчет: Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном.

Появление COVID-19 в Центральной Азии и странах, являвшихся экспортными рынками для многих государств региона, еще больше подчеркнули необходимость реформ, которые обсуждаются в настоящем отчете, как непременного условия долгосрочного экономического развития. Имея небольшой частный сектор, которому нередко присущ высокий уровень неформальности, многие страны региона не сумели создать достаточно качественных рабочих мест, вследствие чего множество трудоспособных граждан искали работу за границей. Закрытие границ и снижение экономической активности в связи с карантинными ограничениями, направленными на сдерживание распространения вируса, лишили бюджеты многих стран Центральной Азии важных источников дохода, включая торговлю и денежные переводы из-за рубежа. При этом особенно остро встал вопрос о серьезной перегрузке рынка труда в условиях и без того подорванной экономики. В не менее сложном положении оказались страны, где основной движущей силой роста являлась развитая добывающая промышленность (в которой нередко концентрировался наибольший объем иностранных инвестиций), поскольку небольшой ассортимент экспортной продукции, предлагаемый ими, отчасти лишился как ценности, так и спроса.

Это не единственные экономические трудности, стоящие перед правительствами стран Центральной Азии в связи с COVID-19, но они подчеркивают центральную мысль настоящего отчета, которая гласит, что в отсутствие удовлетворительных базовых условий для развития частного сектора и привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) экономика региона не обретет достаточной жизнестойкости для того, чтобы обеспечить более устойчивый и всесторонний рост, и останется излишне восприимчивой к любому ухудшению внешней ситуации. Формирование таких условий было неотъемлемой частью программ реформ для стран с переходной экономикой, и для достижения данной цели необходимо создание благоприятной правовой среды предпринимательства, где защищаются права собственности, поощряются инновации и предприимчивость, поддерживается создание рабочих мест и осуществляется привлечение высококачественных ПИИ.

Отчет «Совершенствование правовой среды предпринимательства в странах Центральной Азии» стал результатом совместной работы Подразделения по работе со странами Евразии в структуре Секретариата по международным отношениям (GRS) и Управления инвестиционной политики Директората по финансам (DAF/INV) в период 2019-2020 годов. Работа получила финансовую поддержку Европейского союза в рамках стратегического компонента программы «Центральная Азия Инвест», разрабатываемого ОЭСР.


©OECD 2021

Настоящий отчет предназначен для того, чтобы предоставить пищу для обсуждения и определить приоритетные направления реформ для тематического виртуального совещания, которое состоится в сентябре 2020 года при участии стран, фигурирующих в отчете, и международных партнеров. В текущей редакции принято во внимание воздействие пандемии COVID-19 на экономику стран региона в первом полугодии 2020 года и рассмотрены последствия экономических проблем, спровоцированных кризисом, для среднесрочных и долгосрочных реформ. В последующих версиях документа также будут учитываться сведения, полученные от основных заинтересованных сторон в ходе сентябрьского совещания, развитие событий в санитарно-эпидемиологической сфере и результаты реформ, достигнутые в каждой из стран.

Целью настоящего отчета является дача конкретных рекомендаций и определение приоритетных направлений реформ, которые помогут странам Центральной Азии улучшить правовую среду предпринимательства соответственно индивидуальным приоритетам и потребностям каждой из них. В главе 1 рассматриваются успехи, достигнутые регионом в области совершенствования делового климата, и значение правовой среды. В следующих пяти главах подробно анализируется правовая среда предпринимательства в каждой стране и определяются приоритетные задачи национальных реформ.

Осуществляя анализ нормативно-правового аспекта государственного подхода к вопросам предпринимательства и инвестиций, в рамках проекта удалось провести всестороннюю оценку 10 составляющих правовой среды, имеющих, по мнению ОЭСР, наибольшее значение для благоприятного делового климата: нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности; налогообложения; земельного законодательства; процедур регистрации; обеспечения исполнения договоров и урегулирования споров; условий деятельности предпринимателей; упрощения процедур торговли; режима экспроприации; механизмов выхода; диалога между государством и частным сектором. В экономике стран Центральной Азии существуют серьезные структурные проблемы, в том числе связанные с конкуренцией и управлением в секторе государственных предприятий, но они в настоящем отчете не затрагиваются. И все же преобразования в данных областях, происходящие параллельно с совершенствованием правовой среды, необходимы для динамичного развития частного сектора.

В методике, избранной для реализации проекта, можно выделить четыре элемента:

1. Первый – это опросный лист, составленный на основе двух документов ОЭСР, а именно «Основ инвестиционной политики» и «Индекса экономической политики в сфере МСП», куда входят десять упомянутых выше составляющих правовой среды. Опросный лист был предоставлен правительству и региональному эксперту в каждой из стран, что позволило ОЭСР сформировать достаточно объективную картину формально существующих условий для ведения бизнеса в каждом из десяти аспектов.
2. На втором этапе правительствам всех стран, исключая Туркменистан, был разослан другой опросный лист, относящийся к «Индексу ограничений ПИИ». Это позволило рассмотреть законодательные ограничения, налагаемые на иностранные инвестиции, в каждой из стран проекта и включить опрошенные страны в отчет ОЭСР «Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций».
3. В каждой из стран – участниц проекта состоялись два круглых стола с участием представителей государства и частного сектора, где ОЭСР провела обсуждение результатов опроса, получила дополнительные данные и пояснения, выслушала мнения заинтересованных сторон относительно проблем в сферах законодательства и правоприменения. Кроме того, вебинары, проведенные весной 2020 года, дали возможность обсудить влияние COVID-19 на экономику каждой из стран.


©OECD 2021

4. В Париже и в каждой из стран-участниц прошли круглые столы для представителей частного сектора, в которых приняли участие как отечественные предприниматели, так и международные инвесторы. Благодаря им ОЭСР узнала взгляды предпринимателей на условия входа на рынок, условия деятельности и другие особенности правовой среды.

Такой анализ позволил уточнить характер основных законодательных и нормативных препятствий на пути развития частного сектора и привлечения инвестиций в странах Центральной Азии, а также впервые распространить в странах ряд важных документов ОЭСР. Результатом стало более тщательное ознакомление с методиками ОЭСР и образцами передового опыта, что может пригодиться национальным правительствам в реализации текущих реформ.

Исходя из собранных данных и проведенного анализа, равно как и из обсуждений с представителями правительств и частного сектора, ОЭСР определила по три ключевых направления реформ для каждой из стран. В них учитываются как формально («де-юре») существующая правовая среда предпринимательства, так и реальные (то есть де-факто) условия деятельности отечественных и иностранных субъектов предпринимательства. ОЭСР старалась принимать во внимание процессы реформ, протекающие в каждой из стран, а также деятельность доноров и других международных организаций в регионе.

ОЭСР готова работать над реформами в выбранных областях совместно с правительствами стран Центральной Азии, и это поможет еще больше укрепить сотрудничество организации со стремительно меняющимся регионом. В период 2020-2021 годов ОЭСР проведет в каждой стране ряд мероприятий для укрепления и развития потенциала, соответственно выбранным приоритетам. По возможности, они будут проходить на территории стран, а до тех пор, пока не исчезнет опасность, планируется использовать удаленный формат взаимодействия. В 2022 году ОЭСР подготовит окончательную редакцию отчета, где будут подведены итоги и отмечены успехи, достигнутые в ходе проекта


©OECD 2021

# Выражение признательности

В настоящем отчете представлены результаты первой фазы проекта ОЭСР *«Совершенствование правовой среды предпринимательства и инвестиционной деятельности в странах Центральной Азии»*. Проект относится к стратегическому компоненту программы ЕС «Центральная Азия Инвест IV».

Подготовкой отчета руководил Уильям Томпсон, глава Подразделения по работе со странами Евразии, Секретариат ОЭСР по международным отношениям (GRS). Работа велась под управлением Грегори Леконта, руководителя проектов в странах Центральной Азии, Подразделение ОЭСР по работе со странами Евразии, и Арно Прете, заместителя руководителя, Подразделение ОЭСР по работе со странами Евразии, а координацией занимался Люк Мэкл, экономический аналитик Подразделения ОЭСР по работе со странами Евразии.

Основными авторами отчета являются Люк Мэкл, Амелия Шурих-Рей и Тализа цур Хаузен, экономические аналитики Подразделения ОЭСР по работе со странами Евразии. Мы благодарим Стивена Томсена, руководителя отдела, и Ирис Мантовани, экономического аналитика, из Управления инвестиционной политики Директората по финансам (DAF/INV) за вклад в подготовку отчета и оценку стран-участниц проекта по Индексу регуляторных ограничений ПИИ ОЭСР. Ценную аналитическую поддержку оказали Ксавье Ле Жонкур, Джулия Ашикбаева и Утсав Шах, бывшие стажеры Подразделения ОЭСР по работе со странами Евразии, а также Диана Карачански, стажер Подразделения ОЭСР по работе со странами Евразии. Анна Шахтахтинская, Марьяна Танова, Мариа Ферейра, Элиза Ларракоэксиа, Юлия Виску и Евгения Клименка, ассистенты из Подразделения ОЭСР по работе со странами Евразии, обеспечили всестороннюю административную и логистическую поддержку. Ассистенты подразделения ОЭСР Евразия оказали неизменную административную и материально-техническую поддержку. Выражаем также искреннюю благодарность переводчикам Анастасии Прониной, Елене Кошелевой и Анатолию Сотченко за неоценимые услуги по переводу.

Значительный вклад в отчет внесли местные эксперты, которые провели подробные тематические исследования, в том числе: Мадина Нуракишева в Казахстане, Бакыт Омурзаков в Кыргызстане, Нурали Шукров в Таджикистане, а также Нодира Курбанбаева и Хамидулла Нормурадов в Узбекистане. Неоценимую поддержку Секретариату ОЭСР оказали Вероника Грушевская в Таджикистане и Икбал Юсупов в Узбекистане.

Проект был бы невозможен без постоянной поддержки многочисленных партнеров и сторонников ОЭСР из правительственных кругов Центральной Азии. Посредники на всех уровнях правительства с готовностью оказывали содействие сотрудникам ОЭСР, и, хотя невозможно перечислить всех причастных, Подразделение ОЭСР по работе со странами Евразии выражает особую признательность следующим лицам:

За оказанную поддержку в Казахстане ОЭСР благодарит первого заместителя премьер-министра Алихана Смаилова, министра национальной экономики Руслана Даленова, министра торговли и интеграции Бахыта Султанова, министра юстиции Марата Бекетаева, бывшего вице-министра национальной экономики Мадину Жунусбекову, вице-министра юстиции Акерке Ахметову, вице-


©OECD 2021

министра юстиции Наталью Пан, вице-министра юстиции Алмата Мадалиева, вице-министра торговли и интеграции Кайрата Торебаева, а также Миру Жанабергенову и Нурлана Кулбатырова из Qaztrade.

За оказанную поддержку в Кыргызстане ОЭСР благодарит министра экономики Санжара Муканбетова, министра юстиции Марата Джаманкулова, бывшего заместителя министра экономики Эльдара Абакирова и бывшего заместителя министра экономики Дастана Кадырова, заместителя министра юстиции Марата Канулькулова, заместителя министра юстиции Манаса Сарымсакова, заведующего отделом политики стратегического развития, экономики и финансов Аппарата президента Данияра Иманалиева, заведующую управлением регулирования предпринимательской деятельности Акылай Кожомбердиеву и ведущего специалиста управления регулирования предпринимательской деятельности Зулена Авхаджанова, ведущего специалиста Министерства юстиции Айсулу Токоеву, эксперта отдела политики стратегического развития, экономики и финансов Аппарата президента Айнуру Усенбекову, заведующего отделом экономики и инвестиций Аппарата президента Алымбека Орозбекова.

За оказанное содействие в Таджикистане ОЭСР благодарит первого заместителя премьер-министра Давлатали Саида, заместителя премьер-министра Азима Иброхима, министра экономического развития и торговли Завки Завкизоду, бывшего министра Неъматулло Хикматуллозоду и первого заместителя министра экономического развития и торговли Ашурбоя Солехзоду, министра юстиции Рустама Шохмурода, председателя государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом Фарруха Хамрализоду, бывшего заместителя председателя государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом Нигину Анвари, первого заместителя министра юстиции Нигину Ализоду и первого заместителя министра экономического развития и торговли Ашурбоя Солехзоду.

В Туркменистане работу санкционировал и возглавил министр финансов и экономики Мухаммедгельды Сердаров, при участии бывших министров Батыра Базарова и Эзизгельды Аннамухамедова. В ходе реализации проекта в его поддержку всегда выступала Галина Романова, начальник управления по суммированию государственных финансов и экономической политике Министерства финансов и экономики Туркменистана.

Мы благодарны нашим партнерам в Узбекистане, в частности, заместителю премьер-министра, министру инвестиций и внешней торговли Сардору Умурзакову, министру юстиции Русланбеку Давлетову, заместителю министра инвестиций и внешней торговли Шухрату Вафаеву, бывшему министру экономики Ботиру Ходжаеву, главе департамента Алексею Симу и старшему специалисту Министерства инвестиций и внешней торговли Нурилле Абдушукурову.

ОЭСР также выражает признательность различным представительствам во Франции за дипломатическую поддержку. В частности, Подразделение ОЭСР по работе со странами Евразии благодарит его превосходительство посла Казахстана во Франции Жана Галиева и сотрудников посольства Аяну Манасову и Рыскул Искакову, его превосходительство посла Кыргызской Республики во Франции Муктара Джумалиева и сотрудника посольства Азамата Кадыралиева, его превосходительство посла Республики Таджикистан во Франции Джамолиддина Убайдулло и сотрудника посольства Манучехра Джобирова, его превосходительство посла Туркменистана во Франции Шохрата Джумаева, а также его превосходительство посла Республики Узбекистан во Франции Сардора Рустамбаева и экономического советника посла Бехзода Пайгамова.

Настоящая версия отчета *«Совершенствование правовой среды предпринимательства и инвестиционной деятельности в странах Центральной Азии»* была значительно улучшена благодаря многочисленным комментариям, полученным от коллег из ОЭСР и партнерских организаций. Особую признательность за содействие авторы отчета выражают: руководителю


©OECD 2021

отдела по Юго-Восточной Азии Секретариата ОЭСР по международным отношениям (GRS) Александру Бёмеру, сотруднице отдела по Юго-Восточной Азии Энни Норфолк Бидл, сотруднице Центра налоговой политики ОЭСР Саре Перрет, руководителю рабочей группы по Казахстану Пелин Атамер, экономическому аналитику и заместителю руководителя Подразделения ОЭСР по работе со странами Евразии Франческо Алонсо; сотрудникам Всемирного банка — Жану-Франсуа Марто, Валиду Хайдеру Малику, Кларе Магани, Ивайло Изворски, Алме Нуршаиховой, Винаяку Нагараджу, Самсу Рахардже; сотрудникам ЕБРР — Нодире Мансуровой, Ишии Рике, Умиджону Абдуллаеву и Ферузахону Толипову; представителям ITC — Жану-Себастьяну Руру и Пьеру Бонтонно.

В ходе проекта ОЭСР получила ценную информацию от представителей международных и местных компаний, которая обогатила данный отчет и позволила учесть реальный опыт и потребности бизнеса в аналитической работе. Подразделение ОЭСР по работе со странами Евразии отмечает особый вклад объединения предпринимателей MEDEF International, в частности, директора Богдана Гаден-Фирчака и руководителя проектов в Евразии Бертрана Пельтье, а также Яна Шнеллера, старшего юриста по судебным разбирательствам, правам на объекты ИС, международному арбитражу и урегулированию споров из юридической компании Orrick.

И наконец, отчет стал возможен благодаря непрерывной финансовой и дипломатической поддержке Европейского союза. ОЭСР благодарит Европейский союз за доверие, оказанное Подразделению ОЭСР по работе со странами Евразии, и вклад в подготовку этой важной публикации. В частности, Подразделение ОЭСР по работе со странами Евразии благодарит его превосходительство посла Свена-Олова Карлссона, главу Представительства ЕС в Республике Казахстан, его превосходительство Эдуарда Ауэра, главу Представительства ЕС в Республике Кыргызстан, ее превосходительство Мэрилин Джозефсон, главу Представительства ЕС в Республике Таджикистан, его превосходительство Диего Руиза Алонсо, главу Представительства ЕС в Туркменистане, и его превосходительство Эдуардса Стипрайса, бывшего главу Представительства ЕС в Узбекистане. За оказанную поддержку ОЭСР также выражает признательность коллегам из региональных представительств: Йоханнесу Стенбеку-Мадсену и Сильвии Пьетропаоло в Казахстане, Шарлотте Адриан и Карлу Фрозио в Кыргызстане, Стефано Эллеро и Франческо Страниеро в Таджикистане, Франсуа Бежо и Эльбеку Ходжаеву в Узбекистане.


©OECD 2021

# Содержание

Предисловие 3

Выражение признательности 7

Краткий обзор 13
Пандемия COVID-19 усилила необходимость в долгосрочных экономических реформах 13
Центральной темой настоящего отчета являются способы совершенствования правовой среды предпринимательства 13
Основной проблемой является практическая реализация 14
Для каждой страны ОЭСР определила ряд приоритетов, которые должны способствовать проведению реформ, ориентированных на частный сектор 15

1. Введение 17

2. Казахстан 41
Краткий обзор 41
Обзор экономической ситуации 42
Приоритетные области реформы: применение законодательства в сфере предпринимательской деятельности, урегулирование споров и упрощение процедур торговли 49
Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Казахстане 60

3. Кыргызстан 71
Краткий обзор 71
Обзор экономической ситуации 72
Приоритетные области для проведения реформ: создание оперативных условий для МСП, обеспечение исполнения контрактов и налоговая администрация 77
Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Кыргызстане 84

4. Таджикистан 93
Краткий обзор 93
Обзор экономической ситуации 94
Приоритетные области для проведения реформ: обеспечение исполнения контрактов, экономическая справедливость и налоговая администрация 97
Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Таджикистане 108


©OECD 2021

5. Туркменистан 119
Краткий обзор 119
Обзор экономической ситуации 120
Приоритетные области для проведения реформ: регулирование инвестиций, регистрация предприятий и создание оперативных условий для МСП 125
Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Туркменистане 132

6. Узбекистан 141
Краткий обзор 141
Обзор экономической ситуации 142
Приоритетные области для проведения реформ: осуществление инвестиционного регулирования, укрепление правопорядка и налоговая администрация 148
Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Узбекистане 157

Список литературы 169

## Таблицы

Таблица 1. Приоритетные направления работы проекта по совершенствованию правовой среды для бизнеса в Центральной Азии 16
Таблица 2. Области анализа 25
Таблица 3. Создание предприятий в Центральной Азии 31
Таблица 4. Обзор приоритетных направлений реформ 39
Таблица 5. Обеспечение исполнения договоров в Казахстане 54
Таблица 6. Процедура банкротства в Казахстане 65
Таблица 7. Обеспечение исполнения договоров в Кыргызстане 81
Таблица 8. Создание предприятий в Кыргызстане 89
Таблица 9. Закрытие предприятия в Кыргызстане и других странах Центральной Азии 89
Таблица 10. Обеспечение исполнения договоров в Таджикистане 103
Таблица 11. Регистрация собственности в Таджикистане 112
Таблица 12. Регистрация предприятий в Таджикистане 112
Таблица 13. Отечественные негосударственные предприятия, доходы и занятость в Туркменистане 121
Таблица 14. Статистика приватизации в Узбекистане, отдельные годы 144
Таблица 15. Создание предприятий в Узбекистане 158
Таблица 16. Разрешение неплатежеспособности в Узбекистане 161

## Рисунки

Рисунок 1. Рост реального ВВП в годовых %, 1996-2018 годы 17
Рисунок 2. ВВП на душу населения в Центральной Азии (по ППС) в процентах от среднего показателя по ОЭСР 18
Рисунок 3. Изменение объемов экспорта в КНР с января по октябрь 2020 года 20
Рисунок 4. Сокращение притока переводов может привести к увеличению дефицита по текущим счетам 22
Рисунок 5. Интенсивность структурных реформ в странах Центральной Азии, 1996-2014 годы 32
Рисунок 6. Приток ПИИ в страны Центральной Азии, 1995-2018 годы (в % от ВВП) 33
Рисунок 7. Индекс ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР 35
Рисунок 8. Индекс Центральной Азии в разрезе отраслей, 2020 год 35
Рисунок 9. Доля государственных предприятий в экономике Казахстана 44
Рисунок 10. Законодательные барьеры в сфере услуг и сетевых отраслях 51
Рисунок 11. Жалобы, рассмотренные бизнес-омбудсменом Казахстана в 2016-2018 годах 56
Рисунок 12. Показатели упрощения процедур торговли: Казахстан 59
Рисунок 13. Индекс регуляторных ограничений ПИИ в Казахстане 62
Рисунок 14. Отраслевые ограничения ПИИ в Казахстане 62


©OECD 2021

Рисунок 15. Административная нагрузка на новые предприятия в Казахстане 65
Рисунок 16. Объем денежных переводов резко сократился в первом квартале 2020 года 75
Рисунок 17. Индекс регуляторных ограничений ПИИ в Кыргызстане 85
Рисунок 18. Отраслевые ограничения ПИИ в Кыргызстане 85
Рисунок 19. Показатели упрощения процедур торговли: Кыргызстан 91
Рисунок 20. Индекс регуляторных ограничений ПИИ в Таджикистане 99
Рисунок 21. Отраслевые ограничения ПИИ в Таджикистане 100
Рисунок 22. Общая ставка по налогам и социальным взносам в странах Центральной Азии 106
Рисунок 23. Показатели упрощения процедур торговли: Таджикистан 117
Рисунок 24. С 2009 года приток ПИИ снизился в относительном и абсолютном отношении 120
Рисунок 25. Индекс регуляторных ограничений ПИИ: Узбекистан 150
Рисунок 26. Отраслевые ограничения ПИИ в Узбекистане 150
Рисунок 27. С 2017 года объем новых законов значительно вырос 153
Рисунок 28. Показатели упрощения процедур торговли: Узбекистан 167

## Блоки

Блок 1. Оценка правовой среды предпринимательства: методика 27
Блок 2. Расчет индекса регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР 34
Блок 3. Участие государства в экономике Казахстана 43
Блок 4. Меры по поддержке экономики Казахстана в условиях COVID-19 48
Блок 5. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан 50
Блок 6. Экологический кодекс Казахстана и природоохранное законодательство в странах – участницах ОЭСР 63
Блок 7. Агентство инноваций и технологий Грузии 70
Блок 8. Усилия Кыргызстана по распространению цифровых технологий в ответ на кризис COVID-19 76
Блок 9. Приостановленный процесс акционирования в Таджикистане: государственные унитарные предприятия 109
Блок 10. Консультативный совет по улучшению инвестиционного климата 115
Блок 11. Основные стратегические планы экономического развития в Туркменистане 122
Блок 12. Валютный контроль и инвестирование в Туркменистане 124
Блок 13. Пример консолидации нормативно-правовых актов: Предпринимательский кодекс Республики Казахстан 127
Блок 14. Агентство по поддержке и привлечению инвестиций при премьер-министре Турции 127
Блок 15. Упрощение процедур для бизнеса на практике: МФЦ в Грузии 131
Блок 16. Приватизация государственной собственности в Узбекистане 144
Блок 17. Антикризисный фонд Республики Узбекистан 147


©OECD 2021

# Краткий обзор

## Пандемия COVID-19 усилила необходимость в долгосрочных экономических реформах

**По завершении спада, сопровождавшего трансформацию экономики в 1990-х годах, в странах Центральной Азии наблюдался значительный рост.** После 1996 года годовые темпы роста реального валового внутреннего продукта (ВВП) составляли в среднем 6%, ВВП на душу населения по паритетной покупательной способности ежегодно увеличивался примерно на 4,5%, а производительность труда росла почти на 5% в год.

Однако **уже более десяти лет трендовые темпы роста продолжают снижаться**. Еще до возникновения пандемии COVID-19 регион успел серьезно пострадать от двух мощных внешних потрясений: финансового кризиса 2008-2009 годов и падения цен на сырьевые товары в 2014-2015 годах. И хотя региональная экономика оправилась после этих событий, в обоих случаях темпы роста ВВП в периоды восстановления отставали от показателей за предшествующие периоды.

**Основной причиной замедления роста в течение последнего десятилетия является зависимость региона от двух чрезмерно изменчивых факторов роста, а именно от экспорта полезных ископаемых и трудовых ресурсов.** Однако более устойчивому развитию стран региона препятствует неизменно низкий вклад частного сектора в экономический рост, инвестирование и создание рабочих мест. На фоне быстрого роста мировой экономики страны Центральной Азии сумели воспользоваться растущим спросом на рабочую силу и сырье, особенно на рынках России и Китая. Доходы от экспорта и приток денежных переводов помогли увеличить внутреннее потребление и повысить уровень жизни, но в то же время, по-видимому, отвлекли страны от необходимости формировать более разностороннюю и разнообразную модель роста, в том числе развивать частные инвестиции в недобывающие отрасли, поддерживая внутренних и иностранных инвесторов.

Таким образом, **ситуацию в Центральной Азии уже можно было назвать непростой на момент вспышки коронавируса**, то есть третьего значительного потрясения, постигшего регион за десять с небольшим лет. Экономический спад и вероятность длительного снижения спроса на многие товары, являющиеся для региона основными статьями экспорта, удваивают значение новой программы реформ, опирающихся на рост частного сектора и четкие приоритеты долгосрочного развития.

## Центральной темой настоящего отчета являются способы совершенствования правовой среды предпринимательства

**Усиление роли частного сектора в экономическом развитии потребует формирования надежной, стабильной и прозрачной правовой среды предпринимательства.** Для того чтобы


©OECD 2021

вкладывать средства, нанимать работников и развивать бизнес, частным экономическим структурам (как отечественным, так и иностранным) требуются прогнозируемые правила, прозрачность взаимодействий с государственными органами и организациями, а также равные для всех условии конкуренции.

**В отчете приводятся результаты анализа десяти составляющих правовой среды, имеющих, по мнению ОЭСР, наибольшее значение для благоприятного делового климата:** нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности; налогообложения; земельного законодательства; процедур регистрации; обеспечения исполнения договоров и урегулирования споров; условий деятельности предпринимателей; упрощения процедур торговли; режима экспроприации; механизмов выхода; диалога между государством и частным сектором. Многие важные элементы права, необходимые для эффективно функционирующей и конкурентоспособной рыночной экономики, в том или ином виде уже отражены в законодательстве стран региона, регулирующем вопросы частной собственности, инвестиций, торговли, разрешительной системы и деятельности субъектов предпринимательства в целом, но существующие в них **изъяны, противоречия, проблемы реализации снижают правовую определенность и, как следствие, создают препятствия для предпринимательской и инвестиционной деятельности**.

## Основной проблемой является практическая реализация

**Анализ упомянутых выше десяти областей показал, что невзирая на формальное улучшение законодательных условий, в реальности субъекты предпринимательства по-прежнему действуют в сложной, изменчивой, зачастую непрозрачной правовой среде**. При проведении реформ правительства стран региона нередко избирали простейший путь (например, снижая административную нагрузку на стартапы), тогда как проблемы более сложного или щекотливого характера оставались без внимания. Как следствие, возникло немало разрывов между формально существующей свободой предпринимательства и его фактическими условиями, для которых характерны такие проблемы, как непредсказуемость налоговых требований, слабое правоприменение, а также сложные, затратные, произвольные и непрозрачные разрешительные процедуры.

**Поэтому уровни ПИИ в странах Центральной Азии заметно ниже, чем могли бы быть, учитывая сравнительно либеральный характер законодательно предусмотренных условий инвестиционной деятельности.** Иными словами, регион отстает от других стран с развивающейся рыночной экономикой по степени инвестиционной привлекательности, особенно вне добывающих отраслей. Правовой режим инвестирования нередко бывает достаточно открытым, но основные трудности иностранных инвесторов обычно связаны с его практическим воплощением. Инвесторы по-прежнему страдают от проблем коррупции, недостаточной прозрачности, низкой доступности информации.

У иностранных и центральноазиатских предприятий немало общих проблем, но, согласно выводам ОЭСР, **местные субъекты предпринимательства испытывают особые трудности в связи со следующими факторами**:

- Несмотря на меры по модернизации правового регулирования бизнеса, правовая база деятельности индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса в большинстве стран региона остается сложной и фрагментированной, а повторяющиеся или, напротив, противоречащие друг другу нормы усложняют достижение нормативно-правового соответствия.


©OECD 2021

- **Кроме того, нормы часто меняются, при этом государство прилагает мало усилий, чтобы узнать или учесть мнение деловых кругов**, и нередко вводит изменения и новые законы путем указов и постановлений. В числе прочего, это затрудняет государственным административным органам их проведение в жизнь, что порождает непоследовательность и непредсказуемость толкования и применения норм права.
- Невзирая на серьезные реформы в большинстве стран, особенно в связи с переводом налогового администрирования на цифровые технологии, **налоговая политика и администрирование остаются источниками значительного беспокойства для деловых кругов региона.** Это не только сдерживает развитие инвестиций и рост, но и препятствует привлечению предпринимателей в формальный сектор экономики и расширению налоговой базы.
- **Процедуры таможенного и пограничного контроля остаются сложными и дорогостоящими,** что уменьшает торговые потоки и подрывает конкурентоспособность региона в качестве крупного транзитного узла и центра производства, ориентированного на экспорт. Непрозрачность администрирования и высокие тарифы препятствуют региональной интеграции, что, в свою очередь, отрицательно влияет как на предпринимателей, так и на потребителей.
- **Серьезной проблемой для субъектов предпринимательства остается урегулирование споров**, особенно в национальных судах. Несмотря на успехи, достигнутые в сфере повышения эффективности судебных процедур и развития альтернативных механизмов урегулирования споров, качество, справедливость и независимость судопроизводства вызывают сомнения у частных структур. Более всего многие избегают судиться с государственными организациями, опасаясь последствий.

## Для каждой страны ОЭСР определила ряд приоритетов, которые должны способствовать проведению реформ, ориентированных на частный сектор

В приведенной ниже таблице перечислены области, имеющие приоритетное значение для улучшения правовой среды предпринимательства, которые удалось определить благодаря обсуждению с представителями частного сектора, экспертами и государственными органами каждой из стран. Реализация данных приоритетов могла бы стать частью программы устойчивого роста, ориентированной на частный сектор региона и согласующейся с текущими планами реформ, которые правительства стран осуществляют в сотрудничестве с международными партнерами. При определении указанных приоритетов учитывались результаты аналитической работы, международного сопоставительного анализа и обсуждения с представителями частных и государственных структур Центральной Азии и зарубежных стран.


©OECD 2021

## Таблица 1. Приоритетные направления работы проекта по совершенствованию правовой среды для бизнеса в Центральной Азии

| Казахстан | Кыргызстан | Таджикистан | Туркменистан | Узбекистан |
|---|---|---|---|---|
| **Условия деятельности предприятий:** | **Условия деятельности предприятий:** | **Нормативно-правовая база инвестиционной деятельности:** | **Нормативно-правовая база инвестиционной деятельности:** | **Нормативно-правовая база инвестиционной деятельности:** |
| Последовательная и доскональная реализация положений нового Предпринимательского кодекса | Рационализация правовой среды для индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса, особенно в области законодательства и оказания услуг | Обеспечение реализации существующих норм права, регулирующих вопросы инвестиций и предпринимательства, увеличение доступности необходимой информации | Обеспечение применения, рационализация и публикация всех норм инвестиционного права в базе НПА на сайте Министерства юстиции с целью повышения прозрачности | Обеспечение надлежащей реализации положений нового закона об инвестициях, снятие отраслевых ограничений |
| **Обеспечение исполнения договоров:** | **Обеспечение исполнения договоров:** | **Обеспечение исполнения договоров:** | **Условия деятельности предприятий:** | **Условия деятельности предприятий:** |
| Совершенствование системы урегулирования споров для всех субъектов предпринимательства, действующих в стране | Прозрачное, справедливое и эффективное обеспечение исполнения договоров для субъектов предпринимательства | Совершенствование системы обеспечения исполнения договоров и арбитражных решений национальными судами | Разработка специального упрощенного правового режима и системы поддержки для МСП и малых предпринимателей | Рационализация и консолидация законодательства, касающегося вопросов бизнеса, и разрешительных процедур для отечественных предприятий и предпринимателей |
| **Упрощение процедур торговли:** | **Налогообложение:** | **Налогообложение:** | **Регистрация предприятий:** | **Налогообложение:** |
| Дальнейшее упрощение процедур торговли и укрепление взаимодействия органов, участвующих в осуществлении экспортных процедур | Упрощение налогового кодекса и налогового администрирования для предприятий вне зависимости от размера | Более простое, последовательное и прозрачное налоговое администрирование | Рационализация регистрационных и разрешительных процедур, создание единого центра | Прогнозируемый характер изменения налоговых требований, совершенствование налогового администрирования для малого бизнеса |

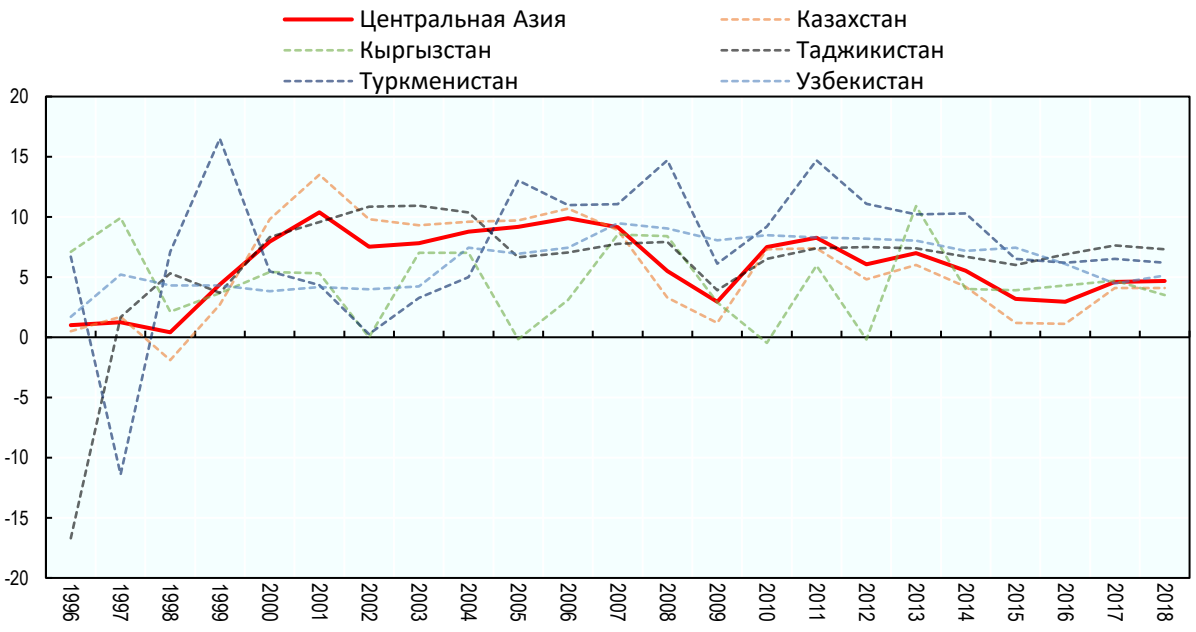

©OECD 2021

# 1. Введение

Проблемы перехода от советской системы к рыночной экономике по-прежнему занимают внимание государственных деятелей Центральной Азии, хотя с момента получения независимости бывшими советскими республиками в регионе прошло уже почти тридцать лет. Переход подразумевает отказ государства от прямого контроля над большинством решений по вопросам инвестиций и производства: на смену рычагам централизованного планирования приходит рынок, регулируемый прозрачными, поддающимися прогнозированию, логически последовательными нормами законодательства. Страны Центральной Азии приложили немало усилий, чтобы подготовить почву для долгосрочного и устойчивого экономического развития, основанного на частном предпринимательстве и принципах законности.

С точки зрения макроэкономики, государства Центральной Азии добились значительных успехов. После спада, связанного с трансформацией экономики, в 1996 году начался этап восстановления. Годовые темпы роста реального валового внутреннего продукта (ВВП) в регионе составляли 6,0%, а ВВП на душу населения по паритету покупательной способности стабильно увеличивался на 4,5% в год (см. рисунок 1) (World Bank, 2020[1]). Иностранные инвестиции – краеугольный камень стратегий экономического развития в странах Центральной Азии – в период с 1997 по 2015 годы выросли в объеме более чем в шесть раз (OECD, 2018[2]). В то же время средние темпы роста производительности труда составляли почти 5%, а уровень бедности в регионе сократился вдвое (OECD, 2018[2]).

### Рисунок 1. Рост реального ВВП в годовых %, 1996-2018 годы



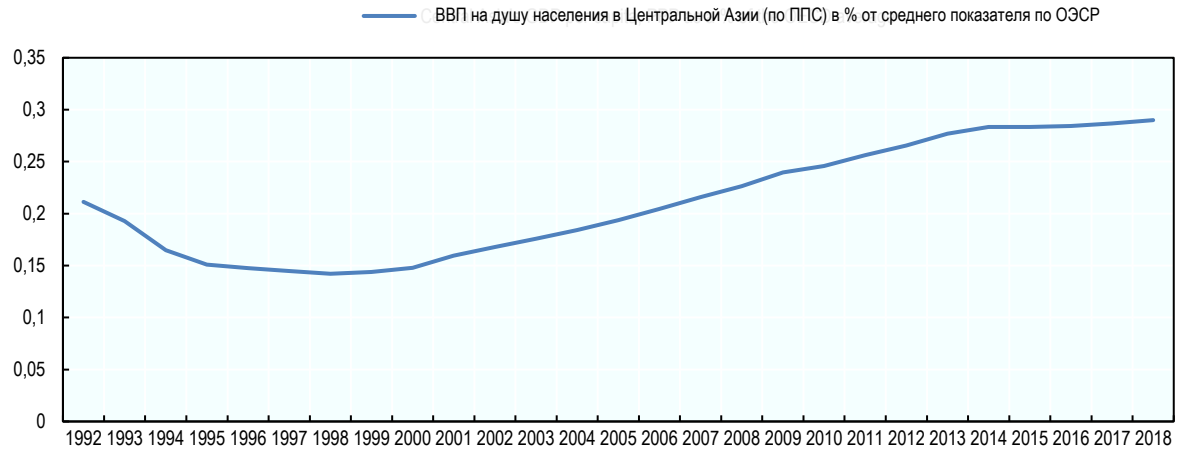

*Источник:* (World Bank, 2020[1])


©OECD 2021

Однако трендовые темпы роста замедлились более чем на десять лет: в 2008-2009, а затем и в 2014-2015 годах регион подвергся мощным внешним потрясениям, и в обоих случаях рост на этапе восстановления после очередного шока по показателям уступал предшествующим периодам. Это тревожная тенденция, поскольку сейчас Центральная Азия испытывает экономическое воздействие пандемии COVID-19, и этот кризис обещает оказаться наиболее серьезным из всех (OECD, 2020[3]).

И все же приведенные цифры, при всей своей внушительности, могут быть обманчивы. К примеру, согласно теории конвергенции, экономика развивающихся стран с дефицитом капитала растет быстрее, чем в богатых развитых странах, что связано с убыванием предельной доходности инвестиций. К тому же, невзирая на уверенный рост в Центральноазиатском регионе, сокращение экономического разрыва происходило за счет использования странами региона моделей роста, ориентированных на добычу полезных ископаемых в периоды высоких цен на сырьевые товары. Иностранные инвестиции поступали главным образом в добывающие отрасли, тогда как остальные по большей части зависели от государственных капиталовложений. Риски, сопутствующие подобным моделям развития, стали наиболее очевидны после 2014 года, когда сближение стран Центральной Азии с развитыми индустриальными государствами по уровням производительности и дохода на душу населения резко замедлилось (см. рисунок 2). Сырьевой бум, начавшийся на заре нового столетия, сделал возможным быструю и устойчивую конвергенцию, но с окончанием сырьевого суперцикла в середине 2010-х годов этот процесс затормозился.

### Рисунок 2. ВВП на душу населения в Центральной Азии (по ППС) в процентах от среднего показателя по ОЭСР




*Источник:* (World Bank, 2020[1])

Если страны Центральной Азии намерены добиться долгосрочного устойчивого роста, который шел бы такими темпами, что позволили бы приблизиться к показателям экономически развитых стран, им требуется основательная диверсификация источников роста. А для этого роль частного сектора в экономике должна стать более активной, что, в свою очередь, делает необходимым создание государством надежных политических, правовых и нормативных условий, поощряющих предпринимательство, инновации, инвестиции и рост предприятий.


©OECD 2021

## COVID-19 и экономика региона Центральной Азии

Влияние мировой пандемии COVID-19 на экономику стран Центральной Азии весьма существенно. Как и в других регионах мира, там значительно пострадала торговля, системы социального обеспечения испытывают повышенную нагрузку, а уровни потребления и инвестиций резко снижаются. В результате правительствам стран региона приходится принимать серьезные меры, направленные на поддержание ликвидности домохозяйств и предприятий. К тому же страны Центральной Азии особенно уязвимы перед лицом некоторых последствий COVID-19, что обусловлено недостатком внимания к ряду структурных проблем региональной экономики, а именно к по-прежнему главенствующей роли государства в экономической жизни, к сопутствующей этому ограниченности частного предпринимательства и к моделям роста, зачастую ориентированным не столько на долгосрочное развитие и инвестиции, сколько на максимизацию ренты.

На протяжении более чем десятка лет наблюдались признаки того, что сырьевые и циклические модели роста, выбранные большинством центральноазиатских государств, исчерпали себя, свидетельствуя о необходимости искать альтернативные стратегии устойчивого развития. Как после мирового финансового кризиса (2008 год), так и по завершении сырьевого суперцикла (2014-2015 годы) сокращение ВВП в странах Центральной Азии оказалось более выраженным, чем в среднем по планете, а рост не всегда мог достичь докризисного уровня. И даже притом, что проблемы, непосредственно связанные с пандемией, решаются, а компенсационный рост ВВП вскоре достигнет пика, весьма вероятно, что на ближайшие годы в регионе сохранится отрицательная динамика роста.

### *Меры, сдерживающие распространение COVID-19, привели к значительному росту торговых издержек*

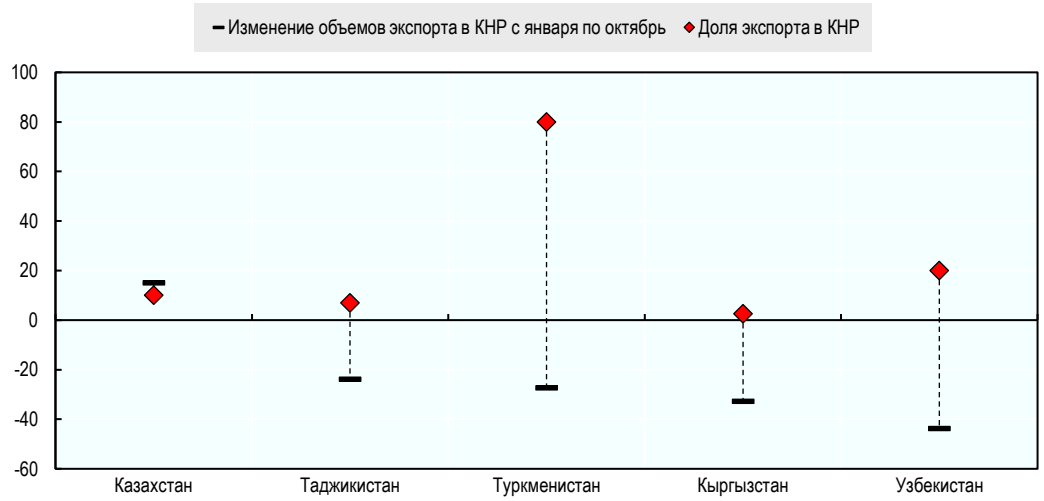
В силу сравнительно небольших размеров и, как правило, низкого уровня диверсификации, экономика стран Центральной Азии в значительной степени зависит от внешней торговли. Отношение внешнеторгового оборота к ВВП в среднем по региону составляет 65%, что превышает средний показатель по странам ОЭСР, равный 58% (World Bank, 2020[5]). И это – невзирая на высокие транспортные издержки, обусловленные географическим положением и отсутствием выходов к морю. По данным МТФ, недостаток мер по упрощению процедур торговли и неудовлетворительное состояние транспортной инфраструктуры нередко ведут к дальнейшему увеличению издержек (ITF, 2019[6]). Затруднения, которые испытывают производители в странах Центральной Азии, лишь отчасти связаны с географическим положением, ибо есть еще один осложняющий фактор: политика. До начала кризиса правительства стран региона сообща работали над решением этих проблем, устраняя недостатки материальной инфраструктуры, совершенствуя процедуры пограничного контроля, занимаясь другими аспектами упрощения торговли. Однако текущий кризис поставил под удар все, чего им удалось добиться.

По мере того как страны Центральной Азии закрывали границы с соседними государствами и вводили ограничения на внутренние перемещения людей и грузов, чтобы остановить распространение вируса, происходил разрыв производственно-сбытовых цепочек. Именно эти цепочки, равно как и доступность отечественных товаров и связанная с этим продовольственная безопасность, еще сильнее пострадают от ограничений на пересечение границ, наложенных Китаем, Ираном и Россией. В частности, экспорт в Китай, который является важнейшим рынком сбыта для большинства центральноазиатских экспортеров, по мере развертывания коронавирусного кризиса резко сократился в объемах (см. рисунок 3). Исключением оказался лишь Казахстан. В результате снижения спроса и ограничений на передвижение рабочей силы и товаров


©OECD 2021

может пострадать ряд отраслей, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью, в том числе нефтехимическая и швейная промышленность. Снижение объемов и рост расходов в сфере торговли не только повлияют на потребление, но и грозят дальнейшим сокращением промышленной конкурентоспособности региона, где расходы и так уже велики в силу проблем транспортной связности и законодательных барьеров.

**Рисунок 3. Изменение объемов экспорта в КНР с января по октябрь 2020 года**




*Примечание*: Диаграмма отражает относительную важность китайского рынка для центральноазиатского экспорта и показывает, как снижение объема торговли с Китаем влияет на государственный бюджет.
*Источник*: (Customs Agency of the People's Republic of China, 2020[8])

### *Сокращение поступлений в государственный бюджет ограничивает возможности бороться с кризисом*

В силу сокращения внутреннего роста и экспортных доходов для государственного бюджета настают нелегкие времена. Падение мировых цен на сырьевые товары (тенденция, уже наблюдавшаяся в 2016 году) особенно сильно влияет на страны с активно действующей добывающей промышленностью. Снижение экспортных доходов, особенно для экспортеров углеводородного сырья (таких, как Казахстан и Туркменистан), в сочетании с пошатнувшейся торговлей ограничивают финансовые возможности государства реагировать на кризис, в том числе препятствуют эффективному стимулированию внутреннего спроса, поддержке предпринимателей и реализации долгосрочных экономических приоритетов.

Сокращение налоговых доходов бюджета подрывает его еще больше. Спад потребления на внутреннем рынке уменьшит доходы от НДС и, по всей видимости, чрезвычайно существенно отразится на государственных доходах именно в тот период, когда государство стремится защитить свою экономику, предоставляя бизнесу и населению налоговые льготы. Учитывая высокий уровень неформальной занятости и малые размеры корпоративной налоговой базы, в каждой из стран Центральной Азии косвенные налоги обеспечивают немалую часть налоговых поступлений в бюджет: так, доля НДС в среднем по региону составляет 33,6%, что значительно выше среднего показателя по ОЭСР (21,2%) (OECD, 2020[8]). Кроме того, спад экономической активности и налоговые меры, принятые правительствами стран региона, приведут к существенному сокращению поступлений налогов на доходы физических лиц и прибыль организаций, а также сыграет свою роль снижение таможенных сборов.


©OECD 2021

Принять те же экстренные меры, что в странах ОЭСР, странам Центральной Азии не позволяют более скромные размеры государственного бюджета и значительно более высокая стоимость государственных займов. К примеру, в Узбекистане и Таджикистане доход по десятилетним облигациям государственного займа, выпущенным в долларах, в настоящее время составляет 4,75 и 7,125 % соответственно, тогда как Казахстан и Монголия по пятилетним облигациям предлагают 5,125 и 9,25 %; при этом неуверенность в будущем мировой экономики растет, отчего займы, вероятно, продолжат дорожать в ближайшие годы (CBonds, 2020[9]).

Следовательно, логично ожидать, что фискальное пространство в этих странах сократится еще больше, когда дадут себя знать экономические эффекты пандемии, и правительства будут вынуждены либо сокращать расходы, невзирая на необходимость принятия государственных мер, либо изыскивать альтернативные источники финансирования. Большинство стран региона получило экстренную финансовую помощь от международных доноров, включая МВФ и ЕС, однако рост государственного долга означает ограничение расходов и государственных инвестиций в будущем.

### *Некоторым странам грозит серьезный уровень задолженности*

До начала пандемии COVID-19 размер золотовалютных резервов и уровень задолженности в Центральной Азии в целом считались приемлемыми и стабильными (IMF, 2020[10]). Резкое снижение цен на сырьевые товары и притока денежных переводов, наряду с бюджетными затратами на пакеты антикризисных мер, введенные правительствами, увеличили задолженность, притом, что риск дальнейшего уменьшения темпов роста относительно прогнозируемых отражается и на курсах национальных валют, и на спредах по суверенным облигациям. По последним оценкам, коэффициент государственного долга по отношению к ВВП в 2020 году в Казахстане вырастет на 3 процентных пункта (до 23,1% ВВП), в Таджикистане – на 7 п.п. (до 51,8%), в Узбекистане – на 8 п.п. (до 36,9%), в Кыргызстане – на 15 п.п. (до 69,2%) (IMF, 2020[10]). Более того, поскольку в основе данных цифр лежит допущение, что в 2021 году экономика начнет восстанавливаться, они могут увеличиться, если другие предполагаемые риски станут реальными. По причине возросшей стоимости обслуживания и рефинансирования долга влияние нового уровня задолженности, по всей вероятности, будет ощущаться не один год, ограничивая финансовые возможности госбюджета в то время, когда правительства станут искать способы поддержать восстановление экономики.

К тому же финансовая ситуация в мире заметно осложнилась: наблюдается серьезный отток портфелей, выраженный спад на рынках ценных бумаг, особенно в энергетике, и усугубление рисков, что уже привело к росту доходности десятилетних государственных облигаций и спредов по суверенным облигациям (IMF, 2020[10]). Это может оказаться серьезной угрозой экономической стабильности в регионе, и особенно в тех странах, где существует высокий уровень долларовой задолженности, обслуживаемой главным образом за счет доходов от экспортной торговли. К примеру, почти весь долг Таджикистана и Узбекистана исчисляется в долларах (100 и 97 % соответственно), что ставит их под удар в случае снижения валютного курса, особенно если учесть, что Таджикистан заметно уступает Узбекистану по уровню золотовалютных запасов. Казахстан находится в не столь опасном положении, поскольку в долларах США и евро исчисляются лишь 35% его государственного долга (Reuters, 2020[11]).

Наконец, особую роль в экономике стран Центральной Азии играет Китай, будучи крупным кредитором региона. За последние годы внешний долг Кыргызстана, Монголии и Таджикистана перед Китаем резко вырос в связи с инфраструктурными проектами в рамках инициативы «Один пояс – один путь» (Hurley, Morris and Portelance, 2018[13]) Согласно цифрам из официальных источников, в конце 2019 года суммарный объем внешнего долга Кыргызстана составлял порядка

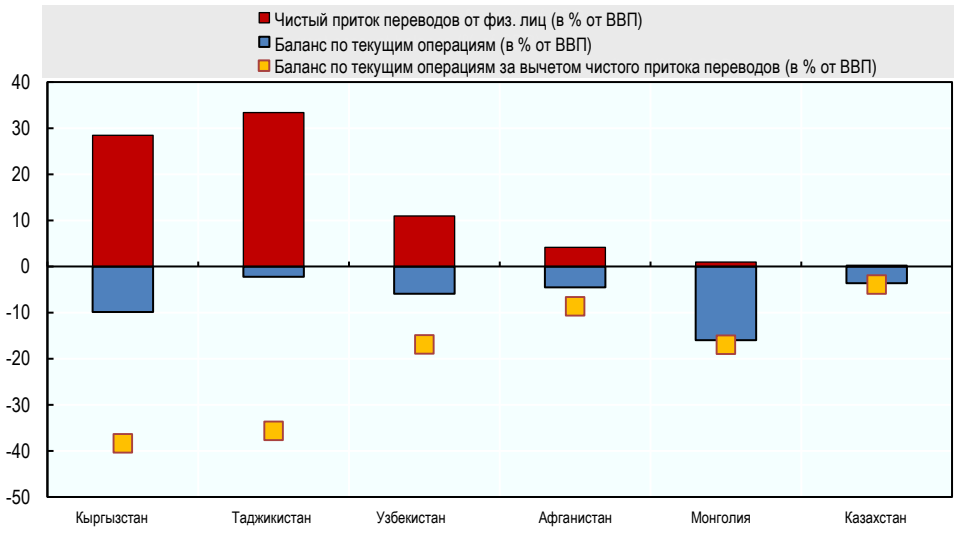

©OECD 2021

3,8 млрд. долларов США, и в отношении примерно 1,8 млрд. из них кредитором являлся Экспортно-импортный банк КНР. Кыргызстан обратился к Китаю с просьбой о списании долгов, чтобы иметь возможность финансировать меры по смягчению последствий коронавирусного кризиса (Reuters, 2020[12]). Почти половина внешнего долга Таджикистана связана с обязательствами перед Китаем (Reuters, 2020[12]). Такая динамика может привести к крупным и неуправляемым задолженностям, отрицательно влияющим на государственные инвестиции и управление страной.

### *Сокращение денежных переводов повлечет дальнейшее снижение потребления и бюджетных поступлений*

Принятое российскими властями в марте 2020 года решение закрыть границы для всех, кроме граждан России (хотя впоследствии для граждан стран СНГ было сделано исключение[1]), ясно показало зависимость экономики многих стран Центральной Азии от трудоустройства населения в этой стране. К примеру, в Таджикистане и Кыргызстане, где частный сектор не смог обеспечить населению достаточного количества достойных рабочих мест, трудовая миграция для многих жителей оставалась важнейшим источником дохода: в обеих странах денежные переводы из-за рубежа составляли порядка 30% ВВП (World Bank, 2019[12]) (EBRD, 2019[13]). Однако страны, куда традиционно направлялись мигранты, и прежде всего Россия (а также, пусть и в меньшей степени, Казахстан), сами в значительной мере зависят от экспорта сырья. Экономический спад в таких странах ухудшает и спрос на рабочую силу, что неизбежно отразится на множестве семей по всей Центральной Азии.

**Рисунок 4. Сокращение притока переводов может привести к увеличению дефицита по текущим счетам**




*Источник:* государственные банки Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, Афганистана, Монголии и Казахстана.

[1] 18 апреля был издан указ президента РФ об автоматическом продлении сроков действия разрешений на работу и трудовых патентов до 15 июня, приостановивший течение сроков временного пребывания мигрантов на территории России (Government of Uzbekistan, 2020[144]).


©OECD 2021

Даже в случае смягчения или отмены официальных ограничений многие страны Центральной Азии ожидают серьезные и длительные последствия продолжительного спада в экономике стран, куда традиционно направлялась основная масса мигрантов. В апреле Всемирный банк прогнозировал потенциальное сокращение притока денежных переводов в регион в текущем году более чем на одну четвертую, что больше, чем в других рассмотренных им регионах. Таким образом, любое существенное снижение доходов от поступающих переводов в странах Центральной Азии будет ощутимо влиять на дефицит по текущим счетам (см. рисунок 4). В регионе с низкой нормой сбережений домашних хозяйств падение доходов может иметь серьезные краткосрочные последствия для самых уязвимых граждан, и по оценкам Всемирного банка еще 1,4 миллиона жителей Центральной Азии могут оказаться за чертой бедности, тогда как общая численность населения в зоне риска в Европе и ЦА составляет 2,6 миллиона (World Bank, 2020[15]). Таким образом, под удар попадают не только предприятия, но и домашние хозяйства, что только подчеркивает, как важно повышать устойчивость национальной экономики.

### *Трудности, вызванные COVID-19, подчеркивают необходимость улучшения делового климата в странах Центральной Азии*

Упомянутые выше проблемы, связанные с коронавирусной инфекцией в Центральной Азии и странах, от торговли с которыми регион зависит, стали еще одним напоминанием о значении преобразований правовой среды предпринимательства, рассматриваемой в настоящем отчете. Многие политико-экономические проблемы, начиная с ведущей роли сырьевой торговли и заканчивая значением миграции для местного рынка труда и уровня потребления, отчасти отражают сравнительную слабость и неспособность частного сектора стран региона принять на себя более активную роль в обеспечении занятости и доходов и в содействии экономическому развитию. Устранение многочисленных препятствий развитию частного сектора и инвестиций, многие из которых обсуждаются в настоящем отчете, должно способствовать сокращению количества слабых мест в применяемых странами Центральной Азии моделях экономического роста, которым по-прежнему присущи чрезмерная степень концентрации, неравномерное распределение полученных благ и уязвимость перед лицом внешних потрясений.

Таким образом, даже занимаясь прямыми и среднесрочными социально-экономическими последствиями пандемии коронавируса, правительства ни в коем случае не должны снижать темпы проведения структурных и правовых реформ, которые позволят усилить устойчивость экономики в отдаленной перспективе. Без реформ деловой среды, которые способствовали бы формированию более сильного частного сектора, более справедливой конкуренции и более высокому уровню инвестиций, снижается способность государств противостоять внешним потрясениям и справляться с их влиянием на внутренние проблемы, касающиеся безработицы, уровня доходов и экономических возможностей. Этим реформам и посвящен настоящий отчет, а его цель заключается в оказании содействия правительствам стран Центральной Азии в развитии частного сектора и наращивании инвестиций.

## Важность благоприятной правовой среды для развития частного сектора

Теория и практика все чаще сходятся на том, что экономические результаты страны в долгосрочной перспективе в значительной степени определяются правовой средой и образующими ее институтами (Acemoglu, Robinson and Johnson, 2005[16]; Rodrik, Subramanian and Trebbi, 2002[17]). Надежная правовая среда может стимулировать активность частного сектора, гарантируя прогнозируемый характер и защиту прав собственности, обеспечивая стабильность правового регулирования, которая необходима для принятия решений, рассчитанных на долгосрочную перспективу, и в то же время создавая условия для более эффективного использования трудовых


©OECD 2021

и материальных ресурсов, свободные от чрезмерно жестких рамок государственного контроля (Acemoglu and Robinson, 2008[18]; North, 1990[19]) .

Некоторые аспекты правовой среды в стране могут оказывать особенно сильное влияние на жизнестойкость и конкурентоспособность частного сектора. К примеру, деятельность участников внутреннего рынка и международных инвесторов могут осложнять запутанные нормы правового регулирования и непредсказуемые правила налогообложения, низкая доступность земельных участков, обременительные процедуры получения разнообразной разрешительной документации, неразвитость или неэффективность судебной системы, общая нехватка информации и недостаточная прозрачность.

Недостатки, наблюдаемые в данных областях, могут отрицательно влиять на конкурентоспособность национальной экономики, так как повышают затраты, связанные с входом на рынок, и операционные издержки после учреждения фирмы, тогда как благоприятные условия говорят предпринимателям и инвесторам о том, что в стране царят законность и стабильность правового регулирования (Rodrik, Subramanian and Trebbi, 2002[17]). Это особенно важно для стран с развитой добывающей промышленностью, для которых она служит основным связующим звеном с мировой экономикой: поскольку такие отрасли требуют огромных капиталовложений и долгих периодов окупаемости, эти минусы должны компенсироваться прогнозируемым характером правового регулирования и защитой инвесторов от экспроприации (Shafer, 1994[20]).

Субъекты малого и среднего предпринимательства также чрезвычайно восприимчивы к нормативно-правовым условиям, в которых им приходится работать. Собственно, во многих отношениях они даже более восприимчивы, чем прочие, поскольку не имеют ни финансовых ресурсов, ни политического влияния, которые нередко позволяют крупным предприятиям самостоятельно обеспечивать себе такие общественные блага, как, например, безопасность, или влиять на государственную политику и тем самым формировать условия для своей деятельности. Именно поэтому крупные компании добывающей промышленности, не испытывающие недостатка в капитале, порой могут работать в чрезвычайно невыгодных институциональных условиях. К тому же многие нормативно-правовые и политические препятствия могут существенно увеличивать постоянные издержки. Так, даже при прочих равных, крупные компании лучше приспособлены к тому, чтобы нести расходы, связанные с процедурами или нормами, которые их более мелким конкурентам обходятся несоразмерно дорого. Кроме того, в отличие от малого бизнеса и предприятий внутреннего рынка, крупные компании нередко имеют возможность обойти обременительные нормы законодательства путем прямых переговоров с правительством.

### *Определение правовой среды предпринимательства*

Прийти к единому для всех пониманию правовой среды предпринимательства очень непросто, принимая во внимание многосторонний характер данной концепции. Применительно к проекту «Совершенствование правовой среды предпринимательства в странах Центральной Азии» понятие «правовая среда» включает в себя политико-экономический, административный, нормативный и иные правовые аспекты, влияющие на деятельность субъектов предпринимательства. Соответственно, в рамках проекта исследуются десять областей (см. таблицу 2), каждая из которых содержит в себе ряд подобластей и сопутствующих показателей. Анализ областей осуществлялся путем разностороннего обсуждения с представителями правительств стран региона, иностранными инвесторами, субъектами регионального частного сектора, международными партнерами и экспертами ОЭСР.


©OECD 2021

## Таблица 2. Области анализа

| Область | Пример подобластей | Пример показателей | Значение |
|---|---|---|---|
| Нормативно-правовая база инвестиционной деятельности | Общая правовая база инвестиционной деятельности | Как государство поддерживает равновесие между необходимостью сохранения политической гибкости и мерами по повышению стабильности и прогнозируемости правовой среды для инвесторов? | Могут ли инвесторы быть уверены, что изменение государственной политики не повлечет за собой ухудшение делового климата? |
| | Права интеллектуальной собственности | Ратифицированы ли правительством соответствующие международные конвенции, действуют ли нормы национального права, обеспечивающие соблюдение прав ИС? | Могут ли инвесторы рассчитывать на действенную систему защиты прав ИС в отношении ввезенных ими технологий или товаров? |
| Налогообложение | Налог на прибыль | Разрешено ли субъектам малого предпринимательства использовать кассовый метод учета для целей расчета подоходного налога? | Изменяется ли административная нагрузка соответственно возможностям малых предприятий? |
| | НДС | Существует ли пороговая величина дохода, в случае непревышения которой малые предприятия не обязаны регистрироваться как плательщики НДС? | Существует ли упрощенный налоговый режим для малого бизнеса? |
| Земельное законодательство | Общие условия землепользования | Как осуществляется предоставление и защита земельных прав на национальном и субнациональном уровнях? | Насколько проста административная процедура получения доступа к земельным участкам для иностранных и отечественных предприятий? |
| | Земельный рынок | Существуют ли ограничения на продажу или залог земли? | Могут ли иностранные предприятия покупать земельные участки, чтобы активнее вкладывать средства в их мелиорацию? |
| Процедуры регистрации | Выработка и реализация | Существует ли центр регистрации, работающий по принципу «единого окна»? | Насколько просты для предприятий процедуры регистрации и получения государственных услуг? |
| | Эффективность | Какова стоимость регистрации в процентах ВНД? | Служит ли стоимость регистрации препятствием для легализации бизнеса? |
| Обеспечение исполнения договоров | Эффективность судебной системы с точки зрения исполнения договоров | Предусмотрена ли национальным законодательством действительность и обеспечение исполнения решений иностранных третейских судов? | Могут ли иностранные инвесторы рассчитывать на обеспечение исполнения международных соглашений и решений иностранных судов национальными судами? |
| | Альтернативные механизмы урегулирования споров | Признаются ли национальным законодательством альтернативные механизмы урегулирования споров? | Позволяют ли альтернативные механизмы снизить затраты на урегулирование споров? |
| Условия деятельности МСП | Разрешительные процедуры | Существуют ли в открытом доступе справочные материалы по разрешительным процедурам для МСП? | Легко ли предприятиям получить доступ к информации, позволяющей работать эффективно и легально? |
| | Контроль и рационализация | Проводит ли правительство систематический обзор всех разрешительных органов? | Являются ли разрешительные процедуры, которые решено упростить или упразднить, наиболее дорогостоящими и наименее эффективными? |
| Упрощение процедур торговли | Доступность информации | Размещена ли информация о таможенных процедурах в интернете? | Легко ли иностранным и отечественным предприятиям получить доступ к сведениям о большинстве действующих правил налогообложения, чтобы иметь возможность их соблюдать? |
| | Взаимодействие с другими органами | До какой степени развиты обмен информацией и взаимодействие с другими органами, имеющими отношение | Существует ли риск возникновения противоречий в политике различных государственных органов – например, |


©OECD 2021

| Область | Пример подобластей | Пример показателей | Значение |
|---|---|---|---|
| | | к таможенным процедурам? | между налоговой и таможенной службами? |
| Режим экспроприации | Основные принципы | Какие прямые, четко определенные ограничения права на экспроприацию предусмотрены государством? | Могут ли предприниматели быть уверены, что их инвестиции не подвергаются риску в соответствии с государственными правилами экспроприации? |
| | Компенсация | Как рассчитывается компенсация? | В случае экспроприации может ли инвестор рассчитывать на компенсацию, соответствующую реальной рыночной стоимости его инвестиций? |
| Механизмы выхода | Выработка и реализация | Существуют ли системы раннего предупреждения для выявления финансово неблагополучных компаний? | Есть ли у предприятий, перспективных с точки зрения реструктуризации, возможность избежать затратных процедур выхода с рынка? |
| | Эффективность и оценка | Каковы средние финансовые затраты на процедуры банкротства в процентах от стоимости имущества? | Какова вероятность убедить кредиторов или дебиторов не прибегать к судебным формальностям, чтобы избежать затрат? |
| Общественно-государственный диалог | Частота и прозрачность | Предусмотрено ли законом требование относительно проведения общественного обсуждения в целях информирования субъектов частного сектора об изменениях законодательства, касающихся вопросов предпринимательства? | Какова вероятность того, что иностранные и отечественные предприятия будут информированы о запланированных законодательных требованиях, касающихся их деятельности? |
| | Вовлечение частного сектора | Открыто ли общественное обсуждение для всех заинтересованных сторон? | Могут ли новые участники рынка рассчитывать, что государственные деятели услышат их мнение, и быть уверенными, что компании, давно работающие на рынке, не имеют излишнего влияния на процесс формирования политики? |

*Примечание:* в среднем, каждая область содержит по три подобласти и 10 показателей.

### *Настоящий отчет содержит конкретные рекомендации по улучшению правовой среды предпринимательства для правительств стран Центральной Азии*

Цель настоящего отчета заключается в том, чтобы предложить вниманию правительств Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана конкретные рекомендации относительно способов улучшения правовой среды и, соответственно, создания более благоприятного и привлекательного климата для бизнеса и инвестиций.

В рамках проекта был проведен анализ правовой среды предпринимательства во всех странах региона, при этом за основу были взяты исходные данные, собранные в каждой из стран-участниц, а также сведения, полученные от представителей правительства и частного сектора. По итогам анализа сформулировали ряд рекомендаций для каждой страны, касающихся широкого круга вопросов (от мер по упрощению торговли до налогового администрирования), которые способны ощутимо влиять на деловой климат, снижать деловые издержки и повышать привлекательность национальной экономики в глазах иностранных инвесторов.

В настоящем отчете отражено множество важных аспектов правовой среды предпринимательства, и все же некоторые из них (в том числе корпоративное управление, конкуренция и реформа сектора госпредприятий) в круг рассмотренных вопросов не вошли. К проекту они не имеют отношения,


©OECD 2021

однако если правительства стран региона искренне заинтересованы в улучшении делового климата, им потребуется проявить убедительную политическую волю к тому, чтобы и эти области не остались без внимания.

### Блок 1. Оценка правовой среды предпринимательства: методика

Анализ, описанный в настоящем отчете, основывался на двух взаимодополняющих элементах. Первый элемент представляет собой два опросных листа:

- Первый опросный лист относился к упоминавшимся выше десяти составляющим и был составлен на основе трех инструментов ОЭСР: *«Основ инвестиционной политики»*, *«Индекса экономической политики в сфере МСП»* и *«Показателей упрощения процедур торговли»*;
- Второй опросный лист обычно используется Управлением инвестиционной политики Директората ОЭСР по финансам и предпринимательству (DAF) для составления *«Индекса регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций»* ОЭСР.

Опросные листы были предоставлены правительствам и региональным экспертам в каждой из стран, после чего сотрудники Секретариата ОЭСР по международным отношениям и Директората по финансам и предпринимательству собрали ответы и обработали полученные данные. Оба опросных листа можно найти в приложении «А» к настоящему отчету.

Второй элемент методики проекта был связан с серией интервью с представителями частного сектора и государства. В каждой из стран – участниц проекта состоялось рабочее совещание, а в Париже прошли встречи за круглым столом при участии центральноазиатских и зарубежных предпринимателей и бизнес-ассоциаций. Кроме того, были организованы двусторонние встречи с отдельными представителями ответственного политического руководства стран, предпринимателями и инвесторами, живущими или работающими в регионе.

К тому же, даже если некоторые вопросы сквозного характера (распространение цифровых технологий, диверсификация и так далее) не рассматривались в качестве отдельных областей анализа, они все равно так или иначе затрагивались при изучении упомянутых десяти областей. Так, распространению цифровых технологий уделялось много внимания при обсуждении вопросов упрощения процедур торговли, условий деятельности МСП, налогообложения, доступности информации для инвесторов и предпринимателей. Невзирая на то, что правительства многих стран региона в связи с COVID-19 удвоили усилия по расширению ассортимента электронных услуг населению и юридическим лицам, развитию таких услуг, равно как и их эффективности, может препятствовать низкая результативность других важнейших реформ, не затронутых настоящим отчетом. К примеру, в Казахстане сравнительно низкий уровень ограничений при входе иностранных инвесторов в сфере телекоммуникаций контрастирует с масштабом препятствий, обусловленных конкуренцией, в сетевых отраслях. Об этом свидетельствует оценка «выше среднего», полученная страной в рамках «Индекса регулирования товарного рынка» ОЭСР (см. рисунки 6 и 7). Преобразования в сетевых отраслях могли бы повысить не только их привлекательность для инвесторов, но и уровень обеспеченности цифровой связью в стране, а также, несомненно, расширили бы возможности государства в отношении правовых реформ, поскольку реформы, рассмотренные в настоящем отчете, во многом связаны с цифровыми технологиями, а разумные преобразования приведут к росту качества услуг и снижению их стоимости для потребителя.


©OECD 2021

## Создание благоприятных правовых условий для ведения бизнеса в Центральной Азии: достигнутый прогресс и существующие задачи

В отличие от стран Центральной Европы и Прибалтики, до введения социалистического строя знавших рыночную экономику со всеми ее правовыми и институциональными аспектами, у стран Центральной Азии подобного опыта очень немного (Johnson, Kaufmann and Shleifer, 1997[21]; Gray and Hendley, 1995[22]). К примеру, Венгрия в начале 90-х годов XX века смогла обратиться к наследию своего досоциалистического прошлого, в котором существовала развитая система соответствующих правовых и институциональных механизмов, и на этом базировать свое дальнейшее развитие. Кроме того, если у центральноевропейских и прибалтийских стран еще до социализма (да и при нем тоже) имелись тесные экономические связи с экономически развитыми европейскими странами, то к странам Центральной Азии это не относилось.

Учитывая все это, скорость и масштабы первоначального внедрения новых, ориентированных на рыночную экономику законов и институтов, которое происходило в регионе в первые десятилетия независимости, можно назвать поистине замечательными. Тогда было введено множество важнейших правовых норм, необходимых для эффективно функционирующего, конкурентоспособного рынка, открытого как для иностранных, так и для внутренних инвесторов; принимались законы относительно частной собственности и обмена недвижимости, конкуренции, антимонопольной деятельности, лицензирования, деятельности коммерческих предприятий, управления инвестициями. В последующие годы правительства всех стран региона пытались избавиться от бюрократической волокиты и сделать так, чтобы гражданам было проще начинать предпринимательскую деятельность. Для этого рационализировалось законодательство, регулирующее вопросы предпринимательства, сокращалось число обязательных лицензий и разрешений, создавались многофункциональные центры обслуживания предпринимателей, упрощалась трансграничная торговля. Регистрация предприятия, некогда представлявшая собой утомительный и затратный процесс, в большинстве стран региона сейчас проводится сравнительно быстро и недорого, причем Кыргызстан и Казахстан активно развивают электронный формат государственных услуг для предпринимателей, тем самым сокращая препятствия для перехода к предпринимательской деятельности. Механизмы банкротства и выхода тоже заметно улучшились. Национальные правительства вводят процедуры, менее жесткие по отношению к предпринимателям и более надежные с точки зрения защиты прав кредиторов.

Внутренним реформам все это время сопутствовало энергичное стремление к интернационализации: каждая из стран теперь входит в международные организации и использует международные правовые инструменты, поддерживающие и регулирующие внешнюю торговлю. К примеру, все страны Центральной Азии, кроме Таджикистана, ратифицировали Конвенцию об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств, на основе которой работает Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), и все, кроме Туркменистана, подписали Конвенцию ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (известную как Нью-Йоркская конвенция). Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан вступили во Всемирную торговую организацию, Узбекистан имеет при ней статус наблюдателя, и все страны региона являются членами Всемирной организации интеллектуальной собственности.


©OECD 2021

### *Привлечение ПИИ – приоритетная задача для Центральной Азии, и потому во всех странах региона для них разработана сравнительно эффективная правовая база*

Страны региона (как, собственно, и большинство бывших советских республик) в отношении реформ во многом шли по одному пути. Законодательные и институциональные новшества нередко копировались странами друг у друга, иногда – при содействии одних и тех же партнеров в области развития. С формальной точки зрения, страны региона, как правило, обладают современной системой законодательства, регулирующей вопросы инвестиций, вводят новые законы об инвестициях (или иные равнозначные акты) и имеют новое или реорганизованное агентство по привлечению инвестиций. Все они проделали большую работу, чтобы улучшить свои показатели в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка *Doing Business Indicators*. В четырех странах, вошедших в «Индекс регуляторных ограничений ПИИ» ОЭСР, отмечено сравнительно мало ограничений в отношении иностранных инвестиций.

Преобразование инвестиционного климата в странах Центральной Азии шло параллельными путями, но с разной скоростью. Законодательство в регионе было существенно модернизировано, и в теории каждая из стран имеет достаточно современную систему правового регулирования инвестиций. Так, в Узбекистане принят новый закон «Об инвестициях и инвестиционной деятельности» (2019 год); в Таджикистане с 2016 года действует закон «Об инвестициях»; в Казахстане в 2016 году вступил в силу Предпринимательский кодекс, заменивший собой закон 2003 года «Об инвестициях». Только в Кыргызстане все еще действует закон, сохранившийся с более раннего времени («Об инвестициях в Кыргызской Республике», 2003 год).

Насыщенная программа реформ может вести к быстрым переменам и служить знаком для потенциальных инвесторов, однако во многих случаях изменения законодательства происходят настолько быстро, что стоимость нормативно-правового соответствия существенно возрастает. Реформы необходимы и важны во многих областях, но реформы правового регулирования сопряжены с расходами, а частые изменения могут вызывать неуверенность и повышать затраты инвесторов на нормативно-правовое соответствие. Стабильность правового регулирования важна сама по себе, и это следует учитывать при анализе затрат и выгод, связанных с новыми нормами (OECD, 2017[23]).

Для того чтобы компенсировать инвесторам неопределенность, связанную с частыми законодательными изменениями, и более высокий, по субъективным оценкам инвесторов, риск по инвестициям в регион, правительства некоторых стран Центральной Азии часто использовали положения о неизменяемости условий, гарантирующие инвестору, что, даже если последующие преобразования законодательства будут затрагивать его деятельность, в течение оговоренного периода изменения его не коснутся. В Казахстане такие положения применяются только в договорах по инвестиционным проектам стратегического или приоритетного значения. В Узбекистане закон об инвестициях гарантирует, что в случае неблагоприятного для инвесторов изменения законодательства к ним в течение десяти лет с момента инвестирования применяется законодательство, действовавшее на дату инвестирования.

Тем не менее, частные оговорки о неизменяемости условий нельзя рассматривать как постоянную замену всесторонне благоприятной и надежной нормативно-правовой среде. Более того, они могут отодвинуть во времени воздействие правовых реформ, например, в сфере охраны окружающей среды. Альтернативный, более гибкий подход заключается в том, чтобы включить в инвестиционное законодательство положение о косвенной экспроприации, предусматривающее определенные гарантии, что в случае изменений законодательства активам инвестора не будет грозить значительное обесценивание. Такие гарантии нередко содержат четко определенный круг


©OECD 2021

условий и вводят исключения для ситуаций, связанных, например, с вопросами здравоохранения, общественного порядка или экологии. В настоящее время понятию косвенной экспроприации в законодательстве большинства стран региона не уделяется достаточного внимания.

*Реформа законодательства и институциональные нововведения*

Многие страны, в прошлом входившие в состав Советского Союза, ввели институт бизнес-омбудсмена для урегулирования споров, вдохновившись успешным примером Кореи. Это относится к России, Грузии и Украине, за которыми вскоре последовали Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан. Институт омбудсмена – удобный инструмент во многих отношениях, в том числе и для урегулирования претензий со стороны инвесторов. Однако сам по себе он еще не гарантирует успеха, а для того чтобы заслужить репутацию объективной инстанции, необходимо время. Главная трудность состоит в том, чтобы назначить на эту должность человека, достаточно влиятельного политически (или авторитетного), но при этом такого, чтобы инвесторы могли быть уверены в его беспристрастности. Назначение бывшего британского посла в Бишкеке киргизским бизнес-омбудсменом представляет собой интересный эксперимент в данной области, однако судить о его результатах пока рано.

Другим институциональным новшеством стали советы иностранных инвесторов, а также советы по улучшению инвестиционного климата. Самый «молодой» Совет иностранных инвесторов (2019 год) был создан в Узбекистане при содействии ЕБРР. Как правило, такой совет представляет собой совещательный орган под председательством высокопоставленного лица и заседает несколько раз в год, а в его работе принимают участие публичные должностные лица, партнеры в области развития и частный сектор, в том числе торгово-промышленные палаты. Он может стать удобным механизмом, позволяющим не терять темпа при реформировании делового климата, но, судя по опыту функционирования подобных органов в различных странах мира, реальная работа по большей части осуществляется в формате рабочих групп более специализированной направленности.

Когда недовольство инвесторов принимает форму споров, в урегулировании может помочь третий институт, учрежденный во всех четырех странах, а именно центры международного арбитража. Как правило, такие центры действуют при национальных торгово-промышленных палатах и предлагают услуги медиации и арбитража.

### *За последние пять лет темпы планирования и реализации необходимых структурных реформ в странах региона снизились*

Притом, что административные и правовые условия предпринимательства претерпели немало изменений, последние, как правило, касались тех областей, которые, несмотря на несомненную важность, было достаточно легко изменить: регистрационных и разрешительных процедур. И действительно, по ряду показателей отчета Всемирного банка *Doing Business* некоторые страны Центральной Азии теперь опережают членов ОЭСР, особенно в категории «Создание предприятий» (World Bank, 2020[24]).

Невзирая на эффективность ряда принятых мер, в странах Центральной Азии сохраняется немало проблем. Непредсказуемость налоговой политики, хищнический подход к налоговому администрированию и частота проверок бизнеса тормозят рост предпринимательской активности по всему региону. К тому же предприниматели неоднократно сообщали ОЭСР, что, пытаясь соблюдать действующие в стране правила, они рискуют проиграть в конкурентной борьбе неформальному бизнесу.


©OECD 2021

Более глобальная проблема заключается в том, что любое благоприятное изменение условий деятельности предпринимателей в Центральной Азии (а в последние годы таковых было немало) происходит в правовой среде, которая, в общем и целом, до сих пор лишена ряда ключевых для рыночной экономики элементов, в том числе открытой конкуренции и эффективного управления. Еще одной трудностью являются неудовлетворительная практическая реализация и низкий потенциал государственного управления, из-за чего многообещающие в теории реформы, проводимые правительством, на практике никак не улучшают положения субъектов экономики. Государство продолжает активно вмешиваться в экономику, тем самым ограничивая возможности появления новых участников рынка и развития предприятий, особенно в жестко регулируемых отраслях. Общеэкономические показатели регулирования товарного рынка ОЭСР (PMR) измеряют нормативные препятствия, связанные с различными важными областями экономической политики, которые мешают фирмам выходить на рынок и честно конкурировать. Единственным участником данного обследования в регионе является Казахстан. Показатели регулирования товарного рынка свидетельствуют о том, что контроль государства над экономикой в этой стране до сих пор чрезвычайно силен: государство является мажоритарным акционером компаний в регулируемых отраслях и владеет национальными газовыми, железнодорожными и авиаперевозочными компаниями (OECD, 2018[25]). Доминирующая роль госпредприятий, которые порой выполняют контрольно-надзорные функции по отношению к прочим предприятиям отрасли, наблюдалась и в других странах региона (Abdullaev, 2020[26]).

### Таблица 3. Создание предприятий в Центральной Азии

| Страна | Позиция в категории «Создание предприятий» | Изменение позиции по сравнению с 2017 годом | Процедуры (кол-во) | Сроки (дней) | Единый центр регистрации |
|---|---|---|---|---|---|
| **Казахстан** | 22 | +23 | 4 | 5 | Физический и электронный |
| **Кыргызстан** | 42 | -12 | 4 | 10 | Нет |
| **Таджикистан** | 36 | +49 | 3 | 7 | Нет |
| **Узбекистан** | 8 | +17 | 3 | 3 | Физический и электронный |
| Страны ОЭСР с высоким уровне доходов | **52** | **-** | **4,9** | **9,2** | **-** |

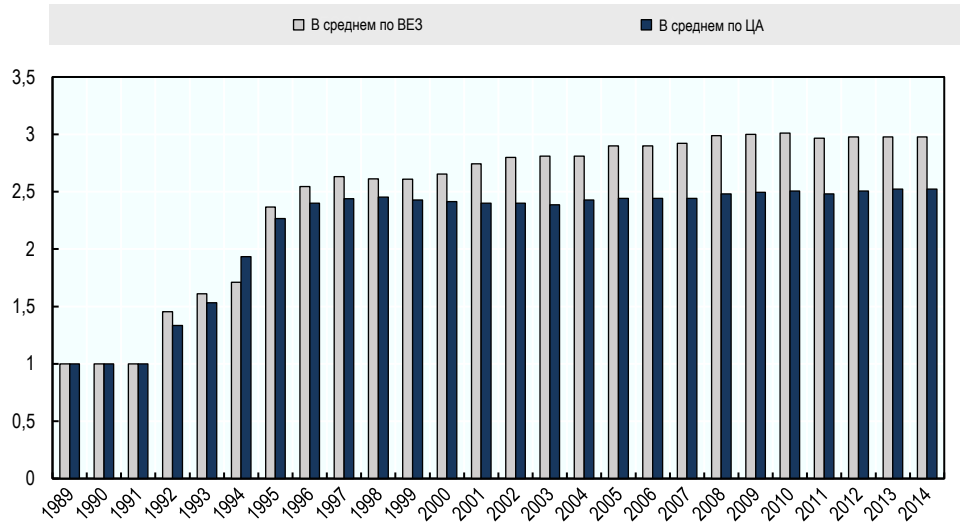
*Примечание:* средний показатель по странам ОЭСР за 2017 год не вошел в рейтинг в связи с появлением новых членов.
*Источник* (World Bank, 2020[24])

Непростую для частного предпринимательства правовую среду еще больше усложняет отсутствие значимых структурных реформ в ряде областей, ключевых для рыночной экономики, и в частности в вопросах крупномасштабной приватизации, конкуренции и управления. К примеру, исследование ЕБРР «Индикаторы экономической трансформации» за период с 1989 по 2014 годы показывает, что на временном отрезке после этапа активных реформ (то есть начала 1990-х годов) и до завершения сырьевого суперцикла (2014 год) в странах Центральной Азии, в среднем, было довольно мало сделано для реформирования основных институтов и нормативных / правовых механизмов (см. рисунок 5).


©OECD 2021

## Рисунок 5. Интенсивность структурных реформ в странах Центральной Азии, 1996-2014 годы

После 1995 года ЕБРР отмечает низкий уровень структурных изменений




*Источник:* (EBRD, 2014[27])

Факт, что интенсивность реформ снизилась по мере начала восстановления экономики в странах Центральной Азии в середине 1990-х, а затем вновь возросла после экономических потрясений 2014-2015 года, может иметь большое значение. В целом, это общий для всех принцип: когда внешние условия благоприятствуют росту, необходимость в реформах ослабевает, но лишь затем, чтобы усилиться, когда условия изменятся к худшему (Helbling et al., 2004[28]). Проблема здесь в том, что реформы, представляющие собой реакцию на кризис или отрицательное воздействие, нередко проводятся в спешке и при ограниченных ресурсах, а это увеличивает риск неудачи (Tompson, 2009[30]). Таким образом, задача состоит в поддержании темпа реформ даже в благополучные периоды, чтобы благодаря этому добиться устойчивого повышения экономических показателей в долгосрочной перспективе.

Описанные выше проблемы, то есть замедление структурных реформ и неудовлетворительная реализация, усугубляются низким потенциалом государственного сектора и судебной системы, коррупцией и обширной теневой экономикой. Все это затрудняет повседневную деятельность субъектов предпринимательства, снижает инвестиционную привлекательность и вызывает у предпринимателей нежелание взаимодействовать с государственными органами. ОЭСР определила приоритетные задачи для каждой из стран, отражающие разнородный характер правовых и институциональных проблем в регионе.

Несмотря на сходство многих таких проблем, как правило, они в каждой стране проявляют себя по-разному. Поэтому региональные приоритеты, в отношении которых страны Центральной Азии могут сотрудничать, очень важны, однако стратегии совершенствования правовой среды предпринимательства в каждой отдельно взятой стране должны учитывать местную специфику.

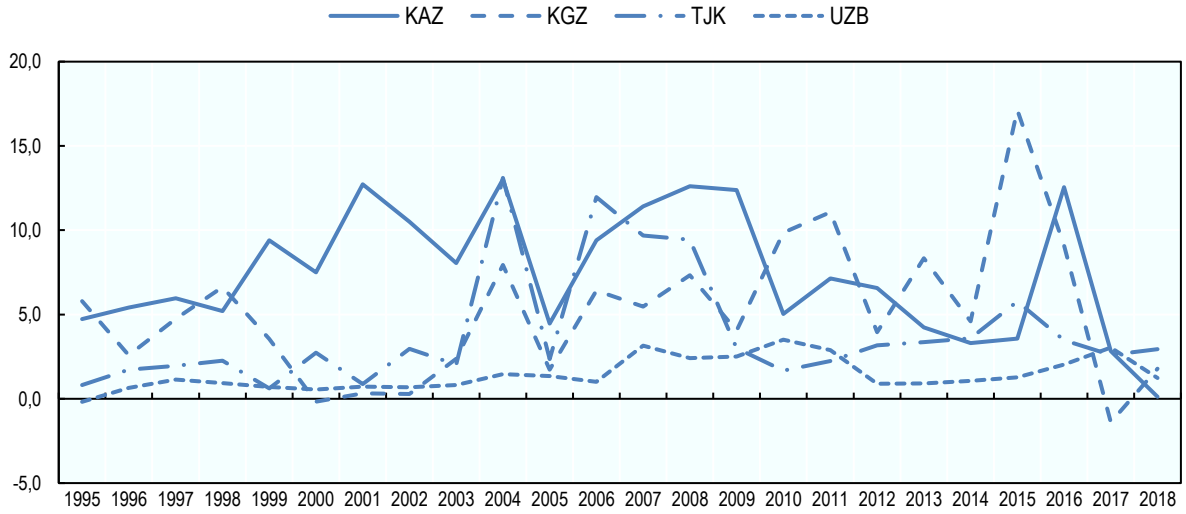

©OECD 2021

### *Слабая практическая реализация в сочетании с нехваткой структурных реформ уменьшили инвестиционную привлекательность региона*

*Невзирая на явные улучшения правовых и политико-экономических условий, в Центральную Азию поступает мало ПИИ*

Несмотря на явные улучшения и нововведения, региону по-прежнему трудно привлекать иностранные инвестиции, особенно в отрасли, не связанные с добычей полезных ископаемых. Объем ПИИ в процентах от ВВП в регионе мал в сравнении как с прежними показателями, так и со многими другими странами, особенно когда речь идет об инвестициях вне добывающей промышленности, которая в некоторых странах региона представляет собой основной объект инвестирования. Кроме того, приток инвестиций в отдельные страны Центральной Азии идет из относительно узкого круга стран. Дополнительным фактором, осложняющим ситуацию, является недостаток успехов на поприще региональной интеграции, хотя в последнее время наблюдались воодушевляющие признаки, сулившие потенциальным инвесторам общерегиональный рынок в размере почти 66 миллионов человек.

**Рисунок 6. Приток ПИИ в страны Центральной Азии, 1995-2018 годы (в % от ВВП)**




*Источник:* (World Bank, 2020[11])

*Балльные оценки стран региона согласно «Индексу ограничений ПИИ» находятся в промежутке межу средними показателями по ОЭСР и по странам, в нее не входящим*

Несмотря на несомненные успехи в формировании правовых условий инвестиционной деятельности и развития частного сектора, потенциал региона в отношении привлечения прямых иностранных инвестиций пока не реализован в полной мере. Уровень привлечения инвестиций в регион слишком низок, если смотреть на показатели Центральной Азии в рамках «Индекса ограничений ПИИ» ОЭСР (см. блок 2 и рисунок 7). Хотя исключения еще присутствуют (прежде всего, в сфере СМИ, транспорта, сельского хозяйства и некоторых профессиональных услуг), сейчас в странах Центральной Азии сохранилось относительно немного отраслевых ограничений (см. рисунок 8).


©OECD 2021

### Блок 2. Расчет индекса регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР

«Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций» ОЭСР рассматривает 22 отрасли экономики, в том числе сельское хозяйство, добычу полезных ископаемых, электроэнергетику, обрабатывающую промышленность и основные виды услуг (транспорт, строительство, торговлю, связь, недвижимость, финансовые и профессиональные услуги). Ограничения оцениваются по шкале от «0» (отрасль открыта для ПИИ) до «1» (отрасль закрыта). Общий индекс ограничений представляет собой средневзвешенное значение баллов, присвоенных отдельным отраслям.

Балльная оценка по каждой отрасли формируется с учетом следующих составляющих:

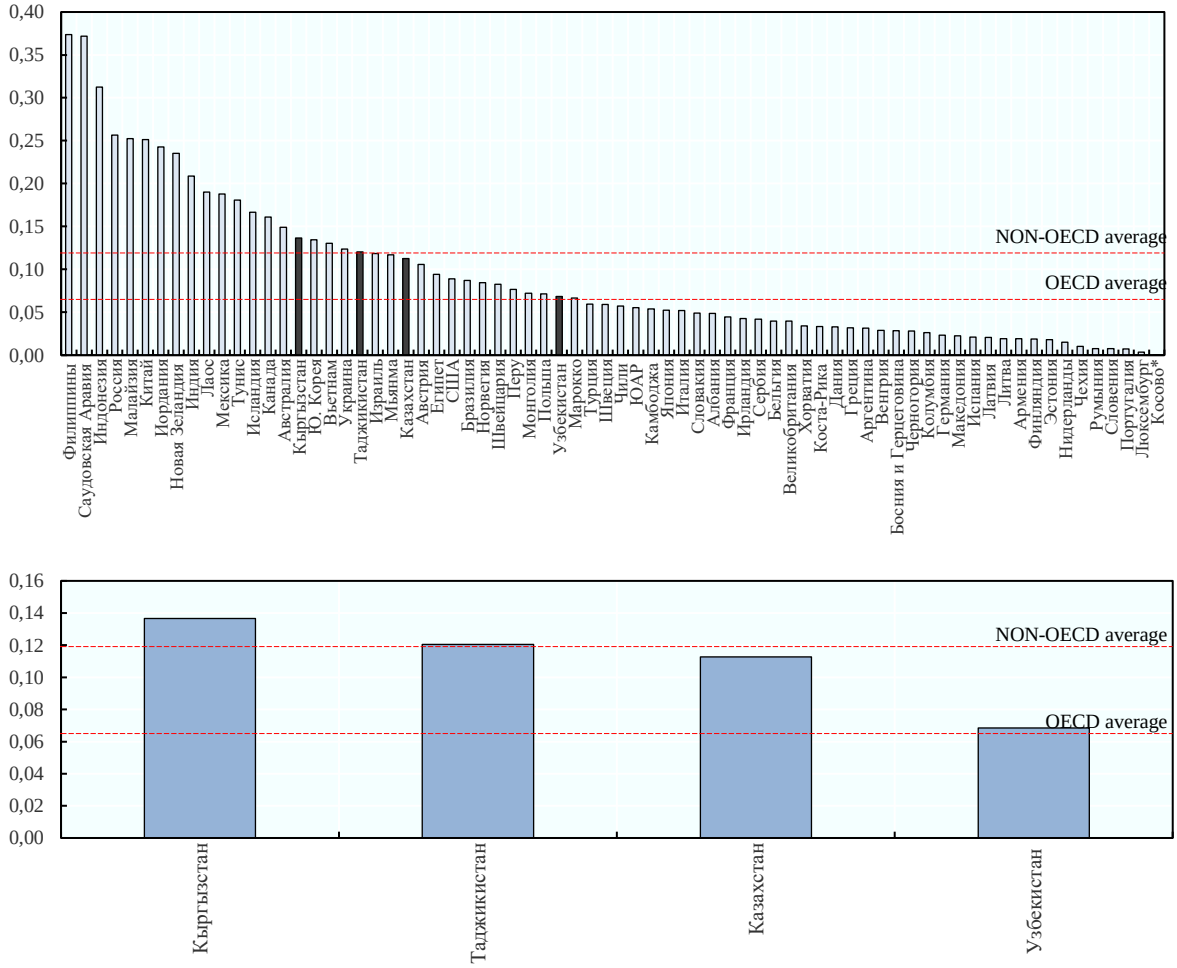
- уровень разрешенного иностранного участия в акционерном капитале;
- процедуры отбора и утверждения, предусмотренные для прямых иностранных инвестиций в страну;
- ограничения по количеству иностранного персонала на ключевых должностях;
- другие операционные ограничения, в том числе касающиеся земельной собственности и организационной структуры (например, открытия филиалов).

Государственные меры, которые учитываются при составлении «Индекса», это предусмотренные законом ограничения в отношении ПИИ, как правило, перечисленные в оговорках к соглашениям о свободной торговле или, как в случае со странами ОЭСР, в перечне исключений из правил национального режима. Их практическую реализацию и процедуры применения «Индекс» не оценивает. Центральным критерием при оценке той или иной меры является ее дискриминационный характер, то есть факт ее применения исключительно к иностранным инвесторам. Государственная собственность и государственные монополии не оцениваются при условии, что они не являются дискриминирующими по отношению к иностранцам. Льготные условия для специальных экономических зон и экспортоориентированных инвесторов или преференциальный режим для инвесторов из страны, являющейся участницей договора, также не учитываются при расчете балльной оценки в рамках «Индекса».

*Источник*: подробнее о методике см. в материалах (Kalinova, Palerm and Thomsen, 2010[30]). Последние оценки см. на www.oecd.org/investment/index.

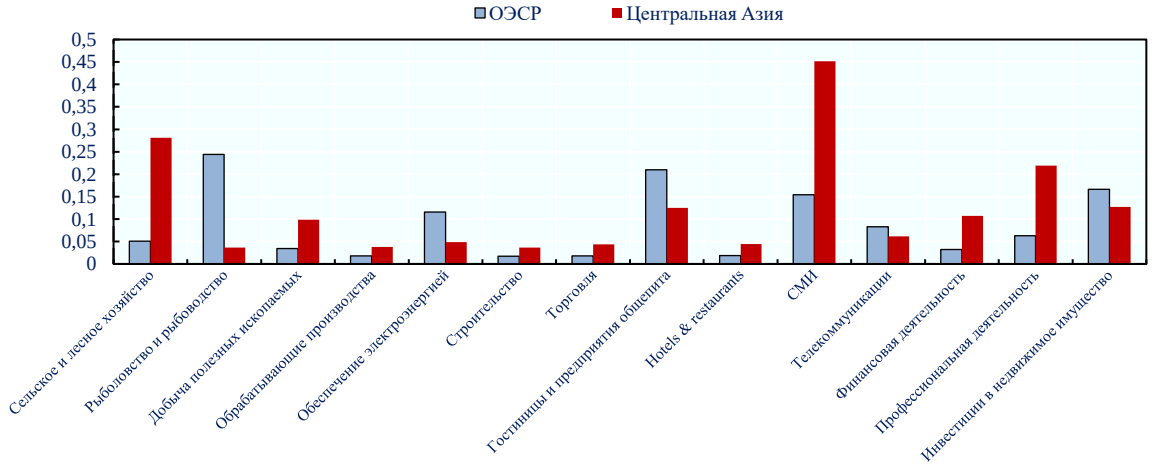

©OECD 2021

## Рисунок 7. Индекс ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: (OECD, 2019[3])

## Рисунок 8. Индекс Центральной Азии в разрезе отраслей, 2020 год




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: (OECD, 2019[3])


©OECD 2021

Основные причины низких показателей привлечения инвестиций в регион сложны и обуславливаются не только географической удаленностью и малым размером рынка, но и доминированием государственных предприятий в экономике и недостатком веры в компетентность судебной системы урегулирования споров. Структурные преобразования и укрепление законности не сразу приносят плоды: на это нужно время; а пока регион может улучшать свои показатели в рейтинге условий ведения бизнеса и повышать относительную открытость экономики для иностранных инвестиций, закладывая фундамент для реализации инвестиционного потенциала стран региона.

### *В некоторых областях (земельное законодательство, интеллектуальная собственность и пр.) у иностранных инвесторов возникают дополнительные трудности*

В странах Центральной Азии земля нередко находится в государственной собственности. Чаще всего осуществляется приватизация земельных участков и сдача в аренду на различный срок, зависящий от характера собственности и приобретателя. Как правило, земельные вопросы регулируются Земельным кодексом, а качество системы управления земельными ресурсами в разных странах весьма различается. В рейтинге Всемирного банка, включающего 190 стран, Кыргызстан (7-е место) и Казахстан (24-е место) расположились относительно высоко в категории «регистрация собственности», а Узбекистан (72-е) и Таджикистан (77-е) находятся примерно в середине рейтинга (World Bank, 2020[24]). Это подтверждается и другими показателями: так, согласно обследованию Всемирного банка *World Bank Enterprise Survey* в Узбекистане, 7% инвесторов назвали проблемы с землей наиболее серьезным ограничением для бизнеса, тогда как в Кыргызстане такой ответ дали менее 1% респондентов. Кроме того, проблемы с выделением земельных участков – основная причина жалоб, поступающих к бизнес-омбудсмену.

Во многих странах приобретение земли в собственность иностранцами является сложным вопросом, тесно связанным с вопросами государственного суверенитета. Ограничения на владение земельной собственностью для иностранцев существуют во многих странах СНГ и в большинстве стран Азии, особенно в том, что касается сельскохозяйственных угодий (но не ограничиваясь ими). Реформы в данной области – дискуссионный вопрос, как показал опыт Казахстана в 2016 году. Во многих случаях иностранным гражданам разрешено владеть землей для коммерческих целей (как в Казахстане) или арендовать ее на длительный срок (как в Таджикистане). Исключение составляет земля сельскохозяйственного или лесохозяйственного назначения, с которой в регионе связаны существенные ограничения. Приобретать сельскохозяйственные угодья в собственность иностранцам запрещено по всех странах, принимавших участие в составлении «Индекса ограничений ПИИ» (то есть в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане); в Кыргызстане и Таджикистане их нельзя даже брать в аренду.

Ограничения в отношении собственности и жесткие условия аренды препятствуют росту производительности в сельском хозяйстве, который является необходимым условием сокращения бедности в сельских районах и содействия трансформации экономики в целом. Если разумно подойти к данному вопросу, создание условий для устойчивых инвестиций в отрасль может способствовать комплексному экономическому росту, поддержке развития сельских территорий и повышению конкурентоспособности местной сельскохозяйственной продукции на международном рынке.

Вопрос о правах собственности представляет собой другой кусочек земельной головоломки. Четкое определение и защита земельных прав – это стимул для осуществления новых инвестиций и сохранения существующих, равно как и для устойчивого землеустройства. Как правило, закон не


©OECD 2021

предусматривает достаточной защиты от прекращения или отмены земельных прав со стороны государства. Конфликты, связанные с конфискацией земли, чаще всего возникают на областном уровне.

*Степени защиты прав интеллектуальной собственности в странах Центральной Азии различаются*

Общая правовая база защиты интеллектуальной собственности (ИС) в странах региона усовершенствовалась, отчасти благодаря ратификации соглашений Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), но также в связи со вступлением в ВТО (произошедшим или предстоящим). Тем не менее, в сфере правоприменения сохраняются проблемы, поскольку судьям, как правило, недостает специальных знаний в области прав ИС. Для выхода из этой ситуации можно рассмотреть такой вариант, как создание специализированной судебной инстанции по вопросам прав ИС, однако еще практичнее было бы повышать профессионализм судей, как было сделано, например, в Кыргызстане.

В Казахстане не существует специальной государственной организации, ответственной за урегулирование споров в сфере ИС. В Узбекистане этим занимается Агентство по интеллектуальной собственности. В Таджикистане специального органа по ИС тоже нет, в силу чего обязанности по защите прав ИС распределены между несколькими ведомствами. В Кыргызстане с 2017 года действует патентный орган.

Узбекистан – единственная из пяти стран, участвующих в проекте, которая на данный момент включена Торговым представительством США в список особого контроля *Special 301 Watch List*, хотя следует отметить, что внимание политического руководства к вопросам защиты ИС растет, а также ведется работа над новой национальной стратегией в сфере ИС. Таджикистан был исключен из списка особого контроля в 2019 году.

### *Для деловой среды региона характерна сложность предпринимательского законодательства, налогообложения и порядка урегулирования споров*

Сложность и непредсказуемость нормативных требований усугубляются слабостью правоприменения и законности, что может не только препятствовать росту предприятий и инвестиций, но и удерживать местных субъектов частного сектора от легализации, поскольку из-за этого они стремятся свести взаимодействие с государственными органами к минимуму. Таким образом, несмотря на определенные положительные изменения в отношении государства к правовой среде предпринимательства, а именно на рационализацию законодательства и формальное совершенствование институтов, значительные проблемы в сфере правоприменения замедляют развитие субъектов предпринимательства. Законопослушные предприниматели рискуют подвергнуться крупным штрафам и требованиям неофициальных платежей из-за чрезмерной свободы усмотрения, предоставленной правоприменительным органам. Другие разрывают все связи с формальной экономикой и сами себя ограничивают рамками теневого сектора, дающего мало возможностей для роста. Улучшение качества официально задокументированной нормативно-правовой среды предпринимательства, разумеется, важно, но его должно сопровождать фактическое улучшение условий деятельности, реализованное не только в теории, но и на практике.

Модернизация судебной системы повысила процессуальную эффективность судопроизводства, однако предприниматели по-прежнему сомневаются в независимости судов и результативности исполнения судебных решений; при этом применение альтернативных механизмов урегулирования споров по сей день носит ограниченный характер. Наибольшее беспокойство в деловых кругах


©OECD 2021

вызывают нормы налогового законодательства и процедуры администрирования: предприятия нередко страдают от непоследовательного толкования налоговых правил и от необходимости вновь и вновь подстраиваться под очередные изменения.

Административная нагрузка на предпринимателей в Центральной Азии остается высокой, невзирая на последние меры по модернизации, упрощению и автоматизации процедур. Многочисленные законы, нормы и правила делают обеспечение нормативно-правового соответствия процессом затратным с точки зрения, как финансовых средств, так и времени, что побуждает субъектов предпринимательства действовать в неформальном секторе экономики. Слабость правоприменительной практики, особенно в регионах, обусловлена низким потенциалом органов государственной власти, непоследовательностью в принятии решений и недостатком мотивации у служащих. Это нередко ведет к неофициальным платежам и необоснованному аннулированию разрешительных документов.

Налогообложение как одна из областей, проанализированных в рамках проекта, является весьма показательным примером. Связанные с ним проблемы существуют во всех пяти странах, однако конкретный характер таких проблем, равно как и ответные законодательные и политические меры, различаются:

- В Кыргызстане преобладают индивидуальные предприниматели, для которых введены более выгодные ставки налога, чем для МСП, и это позволяет сделать вывод о глубоко укоренившейся практике неформальной экономической деятельности.
- В Казахстане установлены пороги по НДС, которые могут вызывать у предприятий нежелание развиваться или побуждать их к неформальному развитию.
- В Таджикистане шаткость государственного бюджета может формировать хищнический подход к налоговому администрированию ради нахождения альтернативных источников государственного дохода.
- И в Таджикистане, и в Узбекистане НДС может препятствовать легализации бизнеса: пороги, установленные для МСП, вызывают проблемы в цепочках снабжения, так как предприятия, действующие официально, не выдерживают конкуренции с неформальными предприятиями, а международные компании, у которых требования к бухгалтерскому учету жестче, не могут подобрать местных поставщиков.

Но не только местные предприниматели испытывают трудности. По итогам бесед с рядом иностранных инвесторов в странах Центральной Азии можно заключить, что налоговые проблемы, порожденные нарушениями в таких вопросах, как двойное налогообложение и штрафы за ущерб окружающей среде, особенно обременительны для крупных иностранных предприятий.

С начала 90-х годов XX века страны Центральной Азии проделали большую работу для формирования современной судебной системы на основе гражданского права. Они создали новые институты и модернизировали судопроизводство, повысили процессуальную эффективность и разработали механизмы альтернативного урегулирования споров (World Bank, 2019[31]). Недавно во всех странах, кроме Таджикистана и Туркменистана, были назначены бизнес-омбудсмены (RFERL, 2019[34]) (Council of Europe, 2019[33]). Но, несмотря на все эти меры, предприниматели по-прежнему ставят под сомнение независимость и непредвзятость судов, что, наряду с неудовлетворительным обеспечением исполнения судебных решений, остается серьезными проблемами для бизнеса, особенно когда в спор вовлечено государство или госпредприятия. В число основных недостатков, названных компаниями, входят недолжное влияние, коррупция и неуважение к нормам отправления правосудия (EBRD, 2019[34]).


©OECD 2021

### *Реформы, ориентированные на первоначальные приоритеты стран, помогут усовершенствовать правовую среду предпринимательства в Центральной Азии*

## Таблица 4. Обзор приоритетных направлений реформ

| | Казахстан | Кыргызстан | Таджикистан | Туркменистан | Узбекистан |
|---|---|---|---|---|---|
| Предлагаемое приоритетное направление №1 | **Условия деятельности предприятий:** | **Условия деятельности предприятий:** | **Нормативно-правовая база инвестиционной деятельности:** | **Нормативно-правовая база инвестиционной деятельности:** | **Нормативно-правовая база инвестиционной деятельности:** |
| | Последовательная и доскональная реализация положений нового Предпринимательского кодекса | Рационализация правовой среды для индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса, особенно в области законодательства и оказания услуг | Обеспечение реализации существующих норм права, регулирующих вопросы инвестиций и предпринимательства, увеличение доступности необходимой информации | Обеспечение применения, рационализация и публикация всех норм инвестиционного права в базе НПА на сайте Министерства юстиции с целью повышения прозрачности | Обеспечение надлежащей реализации положений нового закона об инвестициях, снятие отраслевых ограничений |
| Предлагаемое приоритетное направление №2 | **Обеспечение исполнения договоров:** | **Обеспечение исполнения договоров:** | **Обеспечение исполнения договоров:** | **Условия деятельности предприятий:** | **Условия деятельности предприятий:** |
| | Совершенствование системы урегулирования споров для всех субъектов предпринимательства, действующих в стране | Прозрачное, справедливое и эффективное обеспечение исполнения договоров для субъектов предпринимательства | Совершенствование системы обеспечения исполнения договоров и арбитражных решений национальными судами | Разработка специального упрощенного правового режима и системы поддержки для МСП и малых предпринимателей | Рационализация и консолидация законодательства, касающегося вопросов бизнеса, и разрешительных процедур для отечественных предприятий и предпринимателей |
| Предлагаемое приоритетное направление №3 | **Упрощение процедур торговли:** | **Налогообложение:** | **Налогообложение:** | **Регистрация предприятий:** | **Налогообложение:** |
| | Дальнейшее упрощение процедур торговли и укрепление взаимодействия органов, участвующих в осуществлении экспортных процедур | Упрощение налогового кодекса и налогового администрирования для предприятий вне зависимости от размера | Более простое, последовательное и прозрачное налоговое администрирование | Рационализация регистрационных и разрешительных процедур, создание единого центра | Прогнозируемый характер изменения налоговых требований, совершенствование налогового администрирования для малого бизнеса |

*Примечания.* Предварительные результаты по итогам обсуждения с представителями стран. Подробности см. в главах, посвященных соответствующим странам.


©OECD 2021

©OECD 2021

# 2. Казахстан

## Краткий обзор

После десятилетия стремительного роста, обусловленного высокой стоимостью сырьевых товаров, произошло снижение мирового спроса на нефть, что, наряду с колебаниями цен, привело к резкому экономическому спаду в 2015-2016 годах. В 2017-2018 годах экономика восстанавливалась умеренными темпами – 4,1%, чему вновь способствовало главным образом увеличение объемов нефтедобычи и подорожание сырья. Это, в свою очередь, вылилось в повышение уровня внутреннего потребления и вместе с тем оказало положительный эффект на сферу услуг, а также на отрасли обрабатывающей промышленности, не относящиеся к нефтяному сектору. В 2019 году рост замедлился в силу стагнации нефтедобывающей отрасли, сокращения иностранных инвестиций и снижения внутреннего спроса. По прогнозам, снижение ВВП в условиях пандемии COVID-19 и падения спроса на нефть составил 2,7 % в 2020 году, а положительный темп роста восстановится в 2021 году.

В настоящее время главной целью руководства страны является диверсификация экономики. В связи с этим следует, в частности, привлекать ПИИ в нересурсный сектор, стимулируя передачу и накопление знаний и технологий в инновационных отраслях. Для этого Казахстану необходимо обеспечить наличие стабильного правового поля для предпринимателей и инвесторов. Приток ПИИ существенно уменьшился из-за неустойчивости цен на нефть и нестабильности объемов добычи, упав с 12,4% ВВП, отмеченных в 2009 году, до 5,7% в среднем за 2010-2017 годы и до 0,1% в 2018 году.

В течение последних нескольких лет наблюдалась постепенная оптимизация делового климата, чему способствовало реформирование нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности. Принятые в этом отношении меры получили высокую оценку, о чем говорит улучшение позиций страны в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка Doing Business: в 2010 году Казахстан занимал 74-е место, а в 2020 году поднялся на 25-ю строчку. Однако для закрепления результата требуется эффективное проведение современных регуляторных преобразований. Ограниченный объем частных иностранных и отечественных инвестиций в недобывающий сектор сигнализирует о существенном вмешательстве государства в экономику, а также о проблемах, связанных с последовательностью правоприменительной практики, порядком разрешения споров и налогообложением.

В первой половине 2020 года из-за пандемии COVID-19 доходы государства упали, но в то же время потребовалось принять меры по поддержке субъектов хозяйственной деятельности и домашних хозяйств, что еще больше ограничило бюджетные возможности страны. Принимая во внимание структурные проблемы казахстанской экономики, темпы ее восстановления будут зависеть от того, удастся ли государству поддержать уровень потребления домохозяйств мерами социальной защиты, а банковской системе – обеспечить частный сектор ликвидностью. Повторное введение карантина затрудняет оказание государственной финансовой поддержки: это увеличивает нагрузку на бюджет и отрицательно сказывается на предпринимательской активности.


©OECD 2021

Чтобы сохранить потенциал экономического роста и придерживаться взятого курса на диверсификацию, государству рекомендуется оптимизировать правовые основы предпринимательской деятельности, приняв следующие первоочередные меры: 1) последовательная и доскональная реализация положений нового Предпринимательского кодекса в целях улучшения условий работы субъектов малого предпринимательства; 2) повышение доступности и функциональности системы урегулирования споров для всех категорий предприятий в целях обеспечения исполнения договоров; 3) дальнейшее упрощение процедур торговли и укрепление взаимодействия органов, участвующих в осуществлении экспортных процедур.

## Обзор экономической ситуации

### *Недостаточная диверсификация и слабый частный сектор – сдерживающие факторы экономического развития*

В первой декаде XXI века темпы роста экономики Казахстана были одними из самых высоких в мире. Этому способствовало подорожание сырьевых товаров, которыми страна обладает в изобилии. Однако мировой финансовый кризис 2008-2009 годов и последующее падение цен на нефть и твердые полезные ископаемые в 2014-2015 годах вскрыли уязвимость отечественной экономики перед конъюнктурными колебаниями на внешнем рынке, что лишь подчеркнуло необходимость в диверсификации экономики, занятости и экспорта (OECD, 2018[35]). Рост резко замедлился в 2015–16 годах после падения мировых цен на нефть и восстановился до 4,1 % в 2017–18 годах. В 2020 году экономика под влиянием пандемии COVID-19 сократилась на 2,7 %, а в 2021 году ожидается возврат к умеренному росту2021 (IMF, 2020[4]). Как и в других странах региона, рост из-за ряда последовательных кризисов был менее выраженным, чем в докризисные годы.

С начала 90-х годов проводились масштабные экономические и институциональные реформы, которые ограничили роль государства в экономике и способствовали развитию частного сектора, однако до сих пор сохраняется ряд серьезных проблем, которые необходимо решить, если власти намерены улучшить деловой климат в стране. Приток частных инвестиций, а также развитие предпринимательства и инноваций сдерживает высокий уровень государственного вмешательства в экономику, а также большая доля государственных и подконтрольных государству предприятий (см. блок 3). В октябре 2017 года к ним относилось 46,9% всех крупных и 56,5% средних предприятий (NCE "Atameken", 2019[36]). Наряду с недостатками в сфере обеспечения честной конкуренции (непрозрачность и непоследовательное применение антимонопольного законодательства, подчинение антимонопольного ведомства Министерству национальной экономики), это определенным образом сдерживает роль частного сектора в экономике Казахстана (OECD, 2018[35]; OECD, 2016[37]).

Несмотря на попытки государства диверсифицировать ПИИ, подавляющее большинство инвестиций направляется в ресурсодобывающий сектор, на долю которого в 2008 году пришлось три четверти всех ПИИ. Если не учитывать нефтегазовую промышленность, наибольшим инвестиционным потенциалом обладают такие первичные отрасли, как сельское хозяйство и добыча полезных ископаемых (OECD, 2018[38]; Kazinvest, 2020[39]). Несмотря на то что инвестиционный климат формально стал лучше, Казахстану по-прежнему трудно привлекать ПИИ в нересурсные отрасли, особенно в торгуемые. В 2010-2017 годах объем ПИИ по сравнению с предыдущими десятилетиями рос, хоть и медленными темпами, и составлял в среднем 5,7% ВВП, а в 2018 году данный показатель упал до всего лишь 0,1% ВВП (World Bank, 2019[40]).

Несмотря на то что за последние годы доля обрабатывающей промышленности в общем притоке ПИИ несколько увеличилась, основная часть капиталовложений, предназначенных не для


©OECD 2021

добывающего сектора, направлялась в другие виды деятельности, такие как недвижимость, розничная торговля и различные услуги (зачастую не работающие на экспорт). Тем не менее, чтобы ослабить зависимость от колебаний цен на сырьевые товары, стабилизировать курс валюты и стимулировать образование новых рабочих мест с достойной оплатой труда, Казахстану необходимо наладить производство других конкурентоспособных торгуемых товаров и услуг.

### Блок 3. Участие государства в экономике Казахстана

Разработанные ОЭСР «Показатели регулирования товарного рынка» (PMR) отражают распространенность регуляторных барьеров, которые препятствуют развитию конкуренции в силу нарушения рыночного равновесия, происходящего из-за вмешательства государства в экономику страны, а также иных факторов, которые могут мешать выходу отечественных и зарубежных предприятий и товаров на рынок. Данные показатели сопоставимы на международном уровне и обновляются каждые пять лет. Они дают представление о том, как стимулировать конкуренцию, позволяют перенять передовой международный опыт и помогают отслеживать ход осуществления реформ.

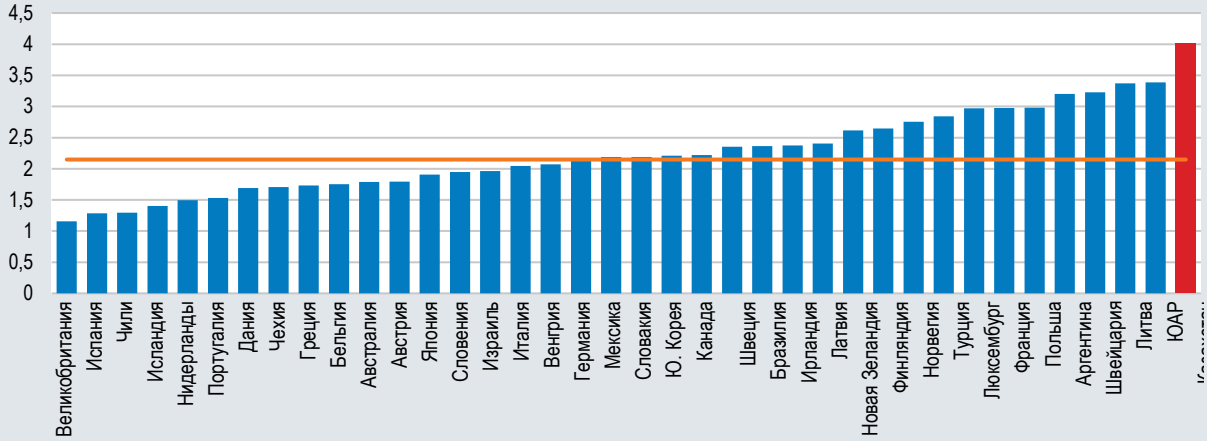
В соответствующем докладе, опубликованном ОЭСР в 2019 году, отмечается, что нормативно-правовое регулирование в Казахстане способствует развитию конкуренции в меньшей степени, чем во многих других странах. Главным образом это связано с перекосом конкурентной среды в пользу государственных предприятий, в результате чего частные организации оказываются в невыгодном положении. Большая доля государственных предприятий (см. рисунок 9) сама по себе не является серьезной проблемой, однако, согласно PMR, в управлении государственными предприятиями имеются определенные слабые места.

Государство владеет по меньшей мере одной компанией в большинстве ключевых отраслей экономики (в 16 из 25, рассмотренных в рамках исследования), в том числе в ряде подотраслей обрабатывающей промышленности и в сфере финансовых услуг. Кроме того, государству принадлежат акции крупнейших организаций, работающих в основополагающих отраслях инфраструктуры (газоснабжение, электроснабжение, железнодорожные перевозки, воздушное сообщение и водный транспорт). Наиболее явно государственное участие прослеживается в деятельности АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» (особенно в части, касающейся инфраструктуры) и его зависимых организаций (OECD, 2017[41]). Более того, по такому показателю, как управление госпредприятиями, Казахстан показал результаты значительно ниже среднего, так как в отношении таких организаций действует особый правовой режим, в связи с чем они находятся в преимущественном положении по сравнению с частным сектором.


©OECD 2021

**Рисунок 9. Доля государственных предприятий в экономике Казахстана**

Индексная шкала от «0» до «6», где «0» - минимум ограничений, а «6» - максимум, 2018 год




*Источник:* база данных ОЭСР «Показатели регулирования товарного рынка», 2018 год (OECD, 2018[25]).

### *Проблемный банковский сектор Казахстана – препятствие для экономического роста*

Вслед за кризисами 2008 и 2014-2015 годов на развитии частного сектора в Казахстане сказалась недостаточная устойчивость сферы банковских услуг. Предприятия, работающие в недобывающих отраслях экономики, сталкиваются с ограниченным доступом к финансированию, а причиной тому служат относительно небольшой размер рынка капитала и некоторые слабые стороны банковского сектора. Учитывая высокий уровень долларизации, жесткую кредитно-денежную политику Национального банка Казахстана (НБК), а также недостаточное развитие отечественного рынка денежных средств, ликвидность национальной валюты по-прежнему представляет проблему (Agris and Nino, 2017[42]).

Если главным источником финансирования для международных компаний и госпредприятий являются ПИИ и государство соответственно, то для отечественных частных предприятий это местные банки. Доля казахстанских ММСП, испытывающих трудности с получением кредита, довольно велика и достигает 67%, в то время как в остальных странах СНГ данный показатель составляет 54% (Agris and Nino, 2017[42]). Кроме того, в последние годы сократилось привлечение заемных средств. Особые трудности в этом отношении испытывают организации не из Алматы и Нур-Султана. Компании не обращаются за кредитом главным образом из-за сложных процедур, высоких процентных ставок и строгих требований к залоговому обеспечению (EBRD, 2019[43]).

### *Возможность увеличения вклада МСП в экономический рост*

От появления и роста малых и средних предприятий (МСП) во многом зависит достижение целей диверсификации экономики и развития частного сектора. Однако доля МСП остается небольшой, при этом многие организации просто ведут безубыточную деятельность, а не оказывают преобразующего влияния на экономику и не занимаются разработкой инноваций. Об этом свидетельствует то, что новые или существенно усовершенствованные товары занимают относительно небольшое место в структуре доходов (OECD, 2017[23]).


©OECD 2021

Согласно официальной статистике, на долю казахстанских МСП приходится лишь 26,8% добавленной стоимости и 31% занятости по сравнению с примерно 57% и 60-70% соответственно в большинстве стран ОЭСР. Кроме того, абсолютное большинство отечественных МСП работает в отраслях с низкой добавленной стоимостью, и только 5,2% экспортируют свою продукцию, в то время как в Кыргызстане и Таджикистане данный показатель превышает 10%, а в государствах Восточной Европы и Центральной Азии в среднем составляет 22,8% (OECD, 2018[35]).

### *Ограниченный успех некоторых государственных мер по оптимизации делового климата*

Власти неоднократно заявляли о своем намерении создать благоприятную инвестиционную среду, чтобы стимулировать приток иностранного капитала и оптимизировать условия деятельности отечественных предприятий. Приоритетные направления реформирования изложены в стратегии «Казахстан-2050» и в Плане нации «100 конкретных шагов». В данных стратегических документах отмечено намерение войти в тридцатку развитых государств мира, в том числе посредством улучшения делового климата, модернизации технологий, совершенствования судебной и правоохранительной системы, а также стимулирования индустриализации. Страна добилась значительных успехов в работе над основополагающими принципами делового климата, о чем свидетельствуют более высокие баллы в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного бизнеса по таким показателям, как выдача разрешений и регистрация предприятий, внешняя торговля и доступность финансирования (World Bank, 2020[24]).

В 2017 году Казахстан совместно со Всемирным банком разработал Национальную инвестиционную стратегию с целью увеличить общий приток ПИИ на 25% к 2022 году. В связи с этим особое внимание уделяется привлечению новых инвесторов, сохранению уже имеющихся и стимулированию повторных капиталовложений. В стратегии предусмотрены новые координационные мероприятия, направленные на улучшение инвестиционного климата, а также планы приватизации и общие экономические основы инвестиционной политики.

Казахстан упростил порядок регулирования хозяйственной деятельности предприятий и добился большей последовательности в данном вопросе, приняв в 2016 году Предпринимательский кодекс (ПК), а также усилил защиту прав предпринимателей, назначив двух бизнес-омбудсменов. ПК в явной форме гарантирует охрану прав и собственности инвесторов, обеспечивает защиту от экспроприации и противозаконных действий органов власти, а также содержит базовые нормативно-правовые положения в отношении МСП и индивидуальных предпринимателей. Инвестиционный омбудсмен и уполномоченный по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмен) оказывают поддержку компаниям, которые столкнулись с явным или косвенным вымогательством взятки или иными видами неправомерных действий. К тому же они могут участвовать в процессе разрешения споров.

Помимо этого, власти создали многофункциональные центры (МФЦ), оказывающие государственные услуги в электронной форме и при личном обращении в офис. В последние годы для обслуживания физических и юридических лиц по всей стране было открыто более 300 офисов МФЦ (Prime Minister Office of Kazakhstan, 2019[44]). Кроме того, в Казахстане заработал национальный интернет-портал – egov.kz, где граждане и предприятия могут получить более 237 госуслуг. Согласно официальным данным, в 2018 году через сайт было оказано 30 млн услуг. В целях содействия дальнейшему развитию электронного правительства разработано специальное приложение (Republic of Kazakhstan, 2020[45]).

Несмотря на то что формально деловой климат стал лучше, Казахстану необходимо более эффективно реализовывать намеченное для того, чтобы условия деятельности предприятий


©OECD 2021

изменились и фактически. В законодательстве все еще сохраняется ряд сдерживающих факторов для инвесторов, в том числе исключения из национального режима в некоторых отраслях экономики, ограничения по найму зарубежных специалистов и переход прав собственности (World Bank, 2019[40]).

### *Необходимость принятия эффективных краткосрочных мер в ответ на экономические проблемы, вызванные распространением COVID-19, и важность проведения последовательных реформ для поддержки долгосрочного роста*

До того как пандемия COVID-19 затронула страны Центральной Азии, Казахстан демонстрировал хорошие, если не впечатляющие макроэкономические показатели (в 2019 году экономический рост составлял 4,1% ВВП, а уровень безработицы не превышал 4,9%). Учитывая низкий уровень государственной задолженности (21% ВВП), ситуация с государственным бюджетом тоже обстояла неплохо. Сильное падение курса тенге приведет к увеличению стоимости обслуживания долга и повышению уровня инфляции, но все же благоприятно скажется на государственной казне (стоимость сырьевого экспорта в тенге увеличится) и представителях торгуемых недобывающих отраслей. Помимо этого, ожидаемое сокращение государственных доходов и принимаемые меры по поддержке экономики ограничат бюджетные возможности, а мировой экономический спад скажется на торговле, а также на уровнях хозяйственной активности и потребления в среднесрочной перспективе, вследствие чего государство будет вынуждено оказать дополнительную помощь предприятиям и домохозяйствам. В 2020 году ВВП сократится на 2,7%, то есть в два раза больше, чем предсказывалось в марте, но затем, в 2021 году, положительная динамика возобновится. (IMF, 2020[4]). По предварительным оценкам Казахстана, только с января по май, когда кризис уже проявился в полной мере, снижение экономической активности составило 1,7% ВВП.

Падение цен на сырьевые товары, обусловленное одновременно пандемией COVID-19 и разногласиями между членами ОПЕК и некоторыми другими крупными экспортерами нефти, заставило власти существенно пересмотреть республиканский бюджет в начале 2020 года, так как он составлялся исходя из того, что среднегодовая стоимость нефти сорта *Brent* будет держаться на уровне 50-55 долларов США за баррель. Однако к концу первого квартала расценки упали ниже 30 долларов за баррель. В качестве ответных мер государство сократило бюджетные расходы на 1,25 млрд долларов США и планирует повысить налоги для предприятий, занимающихся добычей природного сырья companies (Republic of Kazakhstan, 2020[46]).

Пострадала и сфера услуг, которую представляют главным образом МСП. Основной удар пришелся на розничную торговлю, туризм и ресторанный бизнес, где, по оценкам, занято в общей сложности 1,6 млн человек. На данных отраслях сильно сказались первоначальные санитарно-эпидемиологические меры и последующий карантин. По оценке, на конец июля 2020 года около 4,5 млн человек получили государственную поддержку в размере 42 500 тенге в качестве компенсации потери источника дохода. При этом общая численность рабочей силы в Казахстане составляет 9,2 млн человек. Такой высокий уровень обращения за государственной финансовой помощью указывает на то, что пандемия COVID-19 сильно отразилась на занятости населения pressures (Kazakhstan Today, 2020[47]). В начале июня власти ожидали, что уровень безработицы к концу года поднимется до 6,1% с официальных 4,8%, зарегистрированных в первом квартале 2020 года (Republic of Kazakhstan, 2020[48]).


©OECD 2021

*Меры по предотвращению распространения инфекции и поддержка экономики с началом эпидемии COVID-19 в Казахстане*

Казахстан стал первым государством Центральной Азии, где в начале марта были зарегистрированы подтвержденные случаи заболевания COVID-19, несмотря на введенные ограничения на въезд в страну и выезд из нее и другие меры, принятые в течение предыдущих недель. Реакция властей последовала незамедлительно: чтобы минимизировать распространение инфекции, в Казахстане было объявлено чрезвычайное положение, закрыты границы для иностранцев, введен карантин и приняты антиэпидемиологические меры в главных городах страны − Нур-Султане и Алматы. Воздушное и железнодорожное сообщение было практически приостановлено, а учебные заведения, государственные учреждения и магазины, не торгующие продуктами питания и товарами первой необходимости, временно закрылись. С целью обеспечить продовольственную безопасность и предотвратить появление очередей в магазинах, Казахстан перестал экспортировать, но продолжил импортировать ключевые пищевые продукты, ограничив максимально допустимый уровень цен на них.

К середине марта угроза повышения инфляции из-за падения курса тенге, снижения цен на нефть и сокращения объемов ее экспорта (главным образом в Китай и ЕС) стала более явной, поэтому Национальный банк Казахстана принял соответствующие меры, чтобы ситуация не вышла из-под контроля. Он повысил ключевую ставку (ставку рефинансирования) с 9,25% до 12% – такого высокого значения не было с февраля 2017 года. Кроме того, был расширен коридор процентных ставок с +/-1% до +/-1,5%. При этом процентная ставка по депозитам осталась на прежнем уровне – 9% (National Bank of Kazakhstan, 2020[49]). Чтобы укрепить тенге, власти ввели контроль за валютными операциями госпредприятий.

Руководство страны разработало пакет антикризисных мер, чтобы смягчить экономические последствия пандемии COVID-19. Они предусматривают поддержку как бизнеса (прежде всего МСП), так и домохозяйств. Государство расширит объем социальной помощи, субсидируя заработные платы и пособия по безработице и предоставляя продуктовые корзины наиболее уязвимым категориям населения. Чтобы не допустить массового закрытия предприятий и резкого скачка безработицы, бизнесу обещаны средства на поддержание ликвидности, кредитные гарантии и временные налоговые послабления (см. блок 4).


©OECD 2021

### Блок 4. Меры по поддержке экономики Казахстана в условиях COVID-19

В середине марта Казахстан принял пакет антикризисных мер на общую сумму 10 млрд долларов США (4,4 трлн тенге), что соответствует 9% ВВП. При этом предоставлялись дополнительные налоговые льготы и предпринимались другие действия на уровне органов местного самоуправления, которые не были заложены в первоначальный бюджет. Аналогичным образом Госкомиссия совместно с Национальной палатой предпринимателей разработала особые формы поддержки МСП. Ниже перечислены основные категории мер:

*Поддержка занятого населения и соцобеспечение*

- До окончания режима чрезвычайного положения Государственный фонд социального страхования субсидирует выплату официального оклада: средства через работодателей поступают к работникам ММСП, находящимся в неоплачиваемом отпуске (42 000 тенге, или 86 евро, в месяц). Граждане, потерявшие работу из-за карантинных ограничений, будут получать компенсацию в размере 40% бывшей зарплаты в течение 6 месяцев.
- Кроме того, продуктовые корзины получат дети и взрослые из малообеспеченных семей, имеющие право на адресную социальную помощь (АСП), а также инвалиды и родители, занятые уходом за ребенком-инвалидом.

*Поддержка субъектов предпринимательства*

- Предприятия, чей оборот снизился более чем на 40%, могут получить денежные средства на покрытие части постоянных затрат (до 80%). Полная компенсация постоянных затрат предоставляется организациям, вынужденным временно приостановить деятельность из-за режима изоляции.
- Чтобы обеспечить МСП и крупные предприятия дополнительной ликвидностью, предоставлена отсрочка по уплате НДС и налога с заработной платы, а также создано несколько систем кредитных гарантий. Обязанности перед бюджетом смягчены с целью стимулировать потребление на первых порах и обеспечить приток платежей в частные компании.
- Еще одним инструментом обеспечения ликвидности стали гарантированные государством займы с отсрочкой погашения. Субсидированное кредитование осуществлялось в рамках государственной программы «Экономика простых вещей» (1 трлн тенге), благодаря чему общий объем государственного кредитования увеличился на 400 млрд тенге, а соответствующие процентные ставки снизились с 13-15 % до 6 %. Согласно официальной статистике, отсрочкой платежей по кредитам и новыми займами на льготных условиях на общую сумму 870 млн долларов США (360 млрд тенге) воспользовалось более 1,6 млн граждан и 11,5 тысяч МСП.

*Источник:*(OECD, 2020[50])


©OECD 2021

*Необходимость найти золотую середину между восстановлением экономики и предотвращением очередных вспышек заболевания в свете появления новых случаев заражения*

После нескольких недель строгого карантина и режима изоляции государство в середине мая начало ослаблять требования, касающиеся перемещения по территории страны и осуществления хозяйственной деятельности. Постепенное снятие запретов должно ограничить негативное влияние пандемии на экономику, частично облегчив бремя домохозяйств и предприятий, находящихся в непростой финансовой ситуации. Действительно, сразу за мерами по стимулированию деловой тивности, предотвращению скачка безработицы и увеличению доходов последовало объявление Комплексного плана по восстановлению экономического роста, который предусматривает главным образом расширение финансовой поддержки, оказывавшейся во время кризиса.

Тем не менее, прислушавшись к сотрудникам сферы здравоохранения, Казахстан в начале июля объявил очередную серию противоэпидемиологических мероприятий, повторно введя карантин, по крайней мере, еще на несколько недель. Этому предшествовал резкий скачок числа новых случаев заражения, основная часть которых пришлась на один из главных нефтедобывающих объектов страны, после чего был зафиксирован общий рост заболеваемости среди всего населения Казахстана. Новые вспышки коронавируса и карантинные мероприятия могут помешать быстрому восстановлению экономики и отрицательно сказаться на способности государства оказывать финансовую поддержку и далее.

## Приоритетные области реформы: применение законодательства в сфере предпринимательской деятельности, урегулирование споров и упрощение процедур торговли

### *Приоритет №1: последовательная и доскональная реализация положений нового Предпринимательского кодекса*

МСП по-прежнему сталкиваются с серьезными препятствиями при ведении хозяйственной деятельности. В связи с этим следует отдельно отметить выход на внешний рынок, торговлю, коррупцию и теневой сектор экономики, наличие которого, вероятно, свидетельствует о сложности соблюдения нормативных требований или об отсутствии у предприятий соответствующих стимулов (EBRD, 2019[43]).

Однако власти заявили о том, что возлагают большие надежды на МСП, которые могут сыграть важную роль в диверсификации экономики и создании новых рабочих мест. В целях содействия развитию МСП было составлено и реализовано несколько стратегий и законодательных инициатив, в том числе Дорожная карта-2020 и Предпринимательский кодекс (ПК). Помимо этого, для обеспечения эффективного проведения преобразований учреждены такие организации, как АО «Фонд развития предпринимательства «ДАМУ» и Центры обслуживания предпринимателей (OECD, 2018[51]).


©OECD 2021

### Блок 5. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан

Предпринимательский кодекс (ПК), принятый в октябре 2015 года, включает в себя шесть основных разделов законодательства, касающегося предпринимательской и инвестиционной деятельности, и определяет отношения между государством и частным сектором. Преимущества ПК:

- регламентация всех видов внутренней и внешней экономической деятельности, в том числе инвестиционной;
- упорядочение прав хозяйствующих субъектов и регулирование взаимоотношений между государством и бизнесом;
- закрепление на законодательном уровне обстоятельств, при которых допускается внеплановое проведение проверок;
- систематизация всех способов разрешения споров, закрепление роли и надзорных функций бизнес-омбудсмена.

Помимо этого, ПК приведен в соответствие с Гражданским кодексом во избежание расхождений между текстами двух правовых документов. Однако положения ПК не применимы к отношениям между предприятиями и таможенными органами, к недропользованию и выдаче разрешений на занятие соответствующей деятельностью, а также к действиям прокуратуры, Министерства юстиции, Службы внешней разведки и Комитета национальной безопасности.

*Источник:* Entrepreneurial Code of Kazakhstan;(OECD, 2018[51])

### *Упрощение порядка взаимодействия между бизнесом и государством благодаря созданию центров госуслуг*

Приняв ПК и внеся иные изменения в нормативно-правовые требования, регулирующие предпринимательскую деятельность, власти формально улучшили деловой климат в стране. Помимо этого, стали возникать новые государственные ведомства, ответственные за проведение преобразований и оптимизацию порядка оказания государственных услуг частному сектору. Например, учреждены отраслевые саморегулируемые организации (СРО), которые осуществляют надзор за разрешительными процедурами (OECD, 2018[51]). Помимо этого, приступили к работе и центры госуслуг – сеть многофункциональных центров, выдающих лицензии и разрешения. Важно, что открытие таких центров сопровождалось созданием электронной площадки и мерами по распространению цифровых технологий. Впредь ряд операций можно осуществить дистанционно на интернет-портале www.e.gov.kz.

Однако эффективность данных мер в том, что касается ослабления административной нагрузки на бизнес, еще предстоит оценить. В частности, предприятия отметили, что через многофункциональные центры нельзя оформить некоторые важные для них лицензии и что в офисах трудно получить исчерпывающие сведения о новых необходимых разрешениях. Чтобы компании строго следовали меняющимся требованиям, необходимо заранее предоставлять и разъяснять им соответствующую информацию.


©OECD 2021

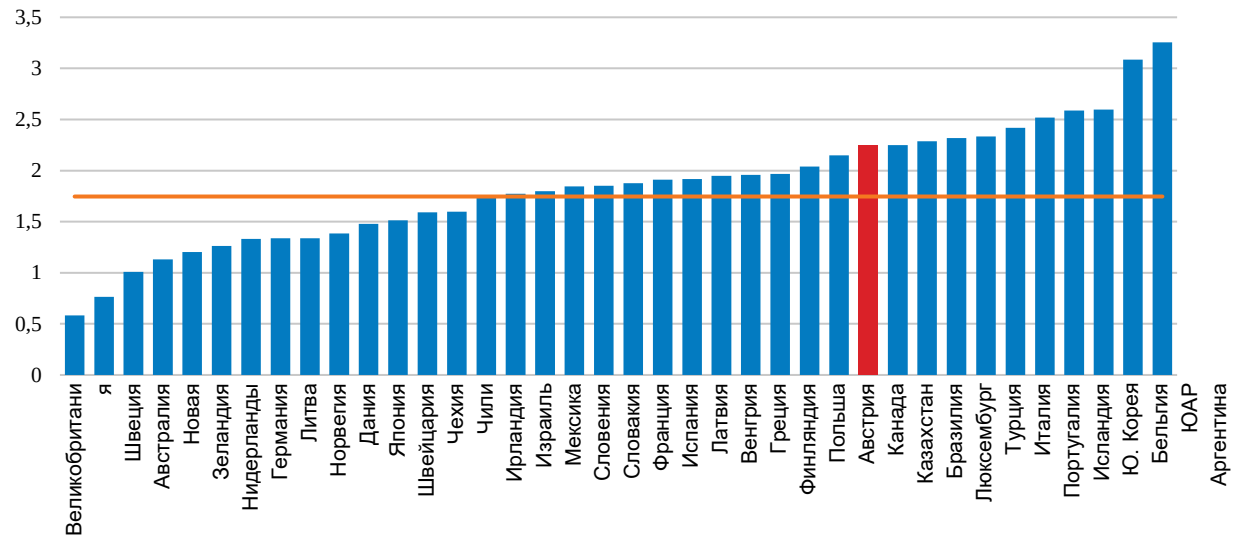
*Непредсказуемость нормативно-правовой среды и неясность последствий преобразований для предприятий, несмотря на регулярное проведение АРВ*

ПК предусматривает, что государственные органы обязаны проводить анализ регуляторного воздействия (АРВ) до осуществления любых нормативно-правовых преобразований в сфере, на которую распространяется действие ПК (ст. 83 ПК). Итоги АРВ и мнение консультативно-совещательного органа публикуются в общедоступных интернет-ресурсах, которые служат МСП главным источником информации об изменениях касательно лицензий и разрешений.

Тем не менее порядок лицензирования в Казахстане остается сложным, раздробленным и непредсказуемым, а срок действия многих лицензий невелик – один год, из-за чего предприятия вынуждены тратить на переоформление дополнительные деньги и время (OECD, 2017[23]). Несмотря на то что порядок выдачи разрешительных документов (в том числе срок рассмотрения заявлений и условия продления лицензий) изложен в законе «О разрешениях и уведомлениях» (ст. 30-35, 39, 41, 42), иностранные инвесторы продолжают выражать обеспокоенность по поводу того, что условия предоставления лицензий порой непрозрачны и меняются без предупреждения. Помимо этого, сохраняются сложности правового характера в отношении отдельных регулируемых отраслей, видов продукции и лицензий, в том числе в сфере инфраструктуры и энергетики (см. рисунок 10).

**Рисунок 10. Законодательные барьеры в сфере услуг и сетевых отраслях**

Индексная шкала от «0» до «6», где «0» - минимум ограничений, а «6» - максимум, 2018 год




*Источник:* база данных ОЭСР «Показатели регулирования товарного рынка», 2018 год (OECD, 2018[25]).

Предприятия по-прежнему жалуются на трудности при получении некоторых разрешительных документов, а также на их возможный отзыв, особенно это касается природоохранных разрешений, разрешений на недропользование и строительство. Действительно, порядок выдачи разрешений и лицензий природоохранных органов давно считается ключевой проблемой для предприятий, так как он отличается от образцов передового опыта ОЭСР. Разрешительная документация предоставляется Комитетом экологического регулирования и контроля Министерства энергетики, его региональными представительствами и органами местного самоуправления. Несмотря на


©OECD 2021

недавние попытки перейти на единую систему выдачи природоохранных разрешений на основе наилучших доступных технологий (НДТ), казахстанская модель главным образом зиждется на условных разрешениях на выбросы, значительная часть которых предоставляется на ежегодной основе (UNECE, 2019[52]). Помимо этого, система природоохранных разрешений и платежей порой ориентирована на получение платежей от предприятий, а не на стимулирование соблюдения природоохранного законодательства (OECD, 2019[53])..

Местные предприятия, опрошенные ОЭСР, подчеркнули, что действия лицензирующих органов кажутся им непредсказуемыми, поэтому они не верят в их беспристрастность. В частности, респонденты жаловались на очевидно произвольные односторонние отказы без веских оснований. Это может свидетельствовать о недостаточной способности властей следить за принимаемыми решениями относительно разрешительных документов, особенно на территориальном уровне. В настоящее время принимаются меры по исправлению ситуации. В частности, в этом направлении работает Министерство юстиции совместно со Всемирным банком. Их действия направлены на оптимизацию процесса распространения информации о новых нормативно-правовых актах среди государственных органов с целью обеспечить последовательное выполнение законодательных требований и повысить осведомленность предприятий.

### *Необходимость четко следовать положениям Предпринимательского кодекса, уделяя особое внимание регионам и минимизируя коррупционные риски*

Последовательное, добросовестное и прозрачное правоприменение является важнейшим условием роста МСП в Казахстане. Если положения ПК будут в точности соблюдаться, это поможет сбалансировать государственное регулирование частного сектора и сделать правовой климат для предприятий более предсказуемым. Однако до сведения ОЭСР неоднократно доходили жалобы, согласно которым государственные органы не полностью придерживаются ПК. Главным образом это связано с отсутствием надлежащей подготовки у госслужащих, недостаточной подотчетностью, а также с сильно централизованным процессом принятия государственных решений. Власти могли бы обеспечить гораздо более строгое соблюдение ПК, проводя регулярные тренинги для госслужащих на республиканском и региональном уровне и наделив ответственные лица соответствующими директивными полномочиями.

Помимо этого, следует проводить оценку саморегулируемых организаций, электронного правительства и оптимизированных разрешительных процедур, чтобы понять, приносят ли преобразования ожидаемый результат, и выявить возможные недостатки. В данной сфере важнейшую роль играет непрерывное стремление к совершенству (OECD, 2016[54]).

Стоит пересмотреть некоторые виды лицензий и разрешений, в частности природоохранные (OECD, 2018[35]). Существует тенденция незамедлительно выписывать штрафы, тогда как можно было бы в большей мере сосредоточиться на ликвидации последствий (например, в случае со сжиганием попутного газа) (OECD, 2019[53]). Такой подход стимулировал бы предприятия строить свою деятельностью с учетом законодательных требований.

В связи с этим руководство страны могло бы ввести систему контроля и оценки соблюдения Предпринимательского кодекса, измеряя эффективность, результаты и последствия применения законодательства надзорными и исполнительными органами. Для оценки фактических последствий можно проводить анализ регуляторного воздействия, уделяя внимание социально-экономическим итогам, особенно для МСП. Результаты такой оценки должны обнародоваться и могут служить основной для обсуждения дальнейших шагов между представителями государства и частного сектора. Важно не только проводить контроль и оценку, но и учитывать результаты в процессе формирования государственной политики.


©OECD 2021

Новые каналы взаимодействия, возникшие между центральным и региональным уровнями власти во время пандемии COVID-19, можно было бы использовать для обеспечения четкого исполнения правовых норм, регламентирующих деятельность предприятий. Региональным и территориальным администрациям поручили реализацию ряда антикризисных мер. Это прекрасная возможность для того, чтобы обеспечить более последовательное применение нового кодекса на региональном уровне, оценить, как антикризисные меры ослабили административную нагрузку на местные МСП, и усилить подотчетность на всех уровнях государственного управления. Передовые методики, применявшиеся во время карантина, можно было бы практиковать на постоянной основе, если они действительно помогли ослабить административную нагрузку на бизнес.

В странах ОЭСР одним из ключевых нормативно-финансовых инструментов поддержки предприятий и занятого населения во время пандемии COVID-19 стали программы неполного рабочего времени (НРВ). При этом государство предоставляет наиболее пострадавшим компаниям денежное пособие с целью сохранить уровень занятости на прежнем уровне. Пороговый уровень заработной платы и доля оклада, компенсируемая государством, в разных странах отличаются. Например, в Германии действует механизм *Kurzarbeit*, который предусматривает возмещение до 60% оклада работников за вычетом налогов и 100% социальных взносов за время простоя на тех предприятиях, которые были вынуждены перевести на режим временной неполной занятости более 10% рабочей силы. Такой подход сопряжен с дополнительными затратами для государственного бюджета, и все же он позволил временно помочь занятому населению и МСП в большинстве стран ОЭСР (OECD, 2020[50]; OECD, 2020[55]). Казахстан мог бы рассмотреть возможность разработки подобных программ для поддержки занятости на МСП в краткосрочной перспективе.

### *Приоритет №2: оптимизация механизмов урегулирования споров и обеспечение эффективного исполнения договоров*

Правовой порядок разрешения споров, касающихся договорных обязательств, четко изложен в ст. 27 Гражданского процессуального кодекса (ГПК), где оговаривается, что и иностранные инвесторы, и отечественные предприятия в целях урегулирования разногласий могут обратиться либо в суды Казахстана, либо в международный арбитражный суд; при этом закон предусматривает, что суды Казахстана должны приводить в исполнение решения, постановления и определения об утверждении мировых соглашений (ст. 501, 502, 503 ГК) (Republic of Kazakhstan, 2005[56]), а также решения арбитражных судов. Казахстан подписал Нью-Йоркскую конвенцию о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 года.

В последнее время власти сосредоточили усилия на повышении эффективности судопроизводства, существенно его усовершенствовав. Суд города Нур-Султана и Верховный суд – единственные в Казахстане, которые рассматривают дела по инвестиционным спорам. Власти учредили Специализированную судейскую коллегию Верховного суда для урегулирования споров, касающихся исполнения взаимных обязательств по инвестиционным контрактам между крупными инвесторами и государственными органами (OECD, 2018[35]). Коллегия состоит из семи судей Верховного суда, специализирующихся на инвестиционных делах, и выступает в роли суда первой инстанции (International Tax and Investment Center, 2016[57]).

Помимо этого, в Предпринимательском кодексе и в законе «О медиации» закреплена правомерность широкого ряда альтернативных механизмов урегулирования споров между двумя частными сторонами.


©OECD 2021

*Процесс принудительного исполнения договоров стал менее затратным, но его надежность по-прежнему вызывает сомнения*

Согласно рейтингу условий ведения бизнеса Всемирного банка, эффективность судебных процедур в Казахстане выше, чем в среднем по странам Центральной Азии и Европы (см. таблицу 5). Тем не менее иностранные инвесторы сообщают, что качество решений судов первой инстанции по коммерческому праву остается низким по сравнению с постановлениями специализированных судов или судов более высокой инстанции. Инвесторы по-прежнему не уверены, что отечественным судам можно доверить разрешение споров между частными организациями с одной стороны и государством или государственными предприятиями (ГП) с другой.

### Таблица 5. Обеспечение исполнения договоров в Казахстане

| | Казахстан | Европа и Центральная Азия |
|---|---|---|
| Сроки (дни) | 370 | 496,4 |
| Стоимость (% от исковой суммы) | 22 | 26,6 |
| Индекс качества судопроизводства (от 0 до 18) | 16,0 | 10,3 |

*Источник:* (World Bank, 2020[1])

Кроме того, иностранные инвесторы сообщают о недобросовестном соблюдении контрактов с государственными учреждениями: принудительному исполнению договорных обязательств может препятствовать дефицит государственного бюджета. Согласно инвесторам, впечатление, что государственные органы не выполняют взятые на себя обязательства, ссылаясь на негативные факторы, вызванные состоянием отечественной экономики, может подорвать доверие со стороны бизнесменов и нанести ущерб репутации государства как надежного партнера. В свою очередь это отрицательно скажется на инвестиционной привлекательности Казахстана.

Чтобы решить данную проблему, власти приняли ряд мер в рамках стратегии Верховного суда «Семь камней правосудия». Главная цель – улучшение качества и обеспечение последовательности судебных решений, а также повышение доверия к судебным органам со стороны предприятий и граждан. Для начала Верховный суд разработал алгоритм процессуальных действий, чтобы обеспечить принятие объективных, справедливых решений. Помимо этого, ведется работа над повышением квалификации судей: с этой целью при Высшем судебном совете разработана новая система набора и оценки персонала (Republic of Kazakhstan, 2015[58]). Особое внимание уделяется подбору и удержанию компетентных судей, а также проведению интенсивной подготовки по составлению судебных решений в соответствии с международными нормами.

Чтобы оптимизировать порядок разрешения конфликтов между частными предприятиями и государственными органами, Министерство юстиции сообщило о начале пересмотра законов, регулирующих рассмотрение административных споров. Однако, чтобы полностью устранить эту проблему и улучшить правовые основы предпринимательской деятельности, стоит рассмотреть возможность введения административного кодекса.

Доверие бизнеса по-прежнему подрывает коррупция и недобросовестность судей. Главными проблемами в этой связи являются: нестабильная занятость судей из-за отсутствия штатных должностей и низкой оплаты труда; политический надзор за судебными решениями со стороны председателя суда или государственного обвинителя; отсутствие автоматизированной системы ведения дел (OECD, 2017[59]). Из-за этого иностранные инвесторы могут передумать вкладывать


©OECD 2021

средства в экономику Казахстана, а отечественные предприятия – отказаться от урегулирования споров в предусмотренном законом порядке.

Наряду с работой над автоматизированной системой ведения дел, Верховный суд в рамках программы «Семь камней правосудия» также приступил к решению некоторых из вышеуказанных проблем. В частности, это касается размера оплаты труда судей, которая в местных судах в 2019 году существенно выросла.

### *Неповсеместное использование внесудебного порядка урегулирования споров, несмотря на проведение ряда преобразований*

Принятие закона «Об арбитраже», устанавливающего порядок разрешения споров как для отечественных, так и для иностранных предприятий, позволило привести национальное законодательство в соответствие с нормами Комиссии ООН по международному праву (UNCITRAL), Нью-Йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений и Европейской конвенции о внешнеторговом арбитраже. Тем не менее, в правовом регулировании арбитражных разбирательств есть пробелы, в частности, речь идет об обеспечении непредвзятости соответствующих органов и прозрачности их отношений с государственными или частными сторонами.

Так, известны случаи арбитражных процессов с высоким риском конфликта интересов из-за тайных связей между арбитражным судом и стороной. Особенную обеспокоенность вызывают разбирательства с участием государственного органа власти или предприятия (ГП) в качестве одной из сторон. Для урегулирования споров между правительственными организациями и местными компаниям первые должны получить согласие соответствующего министерства. Учитывая высокую долю ГП среди средних и крупных предприятий, это требование препятствует арбитражному процессу (NCE "Atameken", 2019[36]). ОЭСР отмечает, что медиация применяется редко, хотя и является законным способом урегулирования споров (2017[23]). Важно, чтобы право на арбитражное разбирательство закреплялось в договоре, а не возникало непосредственно в момент спора между сторонами — это обеспечит прозрачность и определенность для инвесторов. Вместе с тем, как и в других странах СНГ, Верховный суд может отменить арбитражное решение под предлогом «проверки» на предмет нарушений, из-за чего процесс лишен правовой определенности, а это снижает его привлекательность для иностранных и отечественных компаний.

В 2017 году ОЭСР (2017[23]) заметила, что медиация не получила широкого распространения, несмотря на то что по закону она считается правомерным средством разрешения споров. С тех пор Верховный суд принял стратегию «Семь камней правосудия», где отметил альтернативные механизмы урегулирования споров и медиацию в качестве приоритетных направлений развития. Так, в начале 2019 года были реализованы пилотные программы по внесудебной медиации и использованию разрешенных судом средств урегулирования споров. Они осуществлялись одновременно с информационными кампаниями, призванными повысить осведомленность граждан в данных вопросах. По их итогам планируется скорректировать действующий порядок медиации.

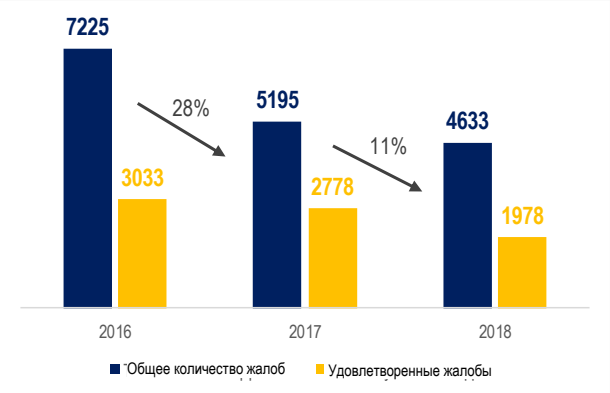
В Казахстане учреждена должность бизнес-омбудсмена – уполномоченного по защите прав предпринимателей при Национальной палате предпринимателей. Он может играть важную роль во внесудебном разрешении споров (OECD, 2018[51]). Так, он принимает жалобы предпринимателей на недобросовестное поведение представителей органов власти, включая неправомерные действия администрации и пристрастный подход к контролю за соблюдением нормативно-правовых требований (например, многократные аудиты и проверки, необоснованные штрафы и


©OECD 2021

пени, угрозы и акты возмездия со стороны должностных лиц). Уполномоченный по защите прав предпринимателей также направляет в государственные органы рекомендации и может посоветовать начать судебный процесс против соответствующего ведомства. С 2016 по 2018 год бизнес-омбудсмен получил 17 053 жалоб (Рис. 11), из которых 46% были полностью или частично удовлетворены. В целом, наблюдается положительная динамика, которую можно объяснить тем, что причин для обращения за помощью к бизнес-омбудсмену из года в год становится все меньше (NCE "Atameken", 2019[36]) . В то же время это может быть связано с недостаточной эффективностью данного института в Казахстане или большой очередью заявок. Споры в основном возникают в таких сферах, как земельные права, налогообложение, исполнение нормативно-правовых предписаний и государственные закупки. В меньшей степени разногласия касаются административных барьеров, инвестиций или кредитов (Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs of Kazakhstan, 2019[60]).

Однако по-прежнему беспокойство вызывает принцип верховенства закона, особенно когда дело касается приведения в исполнение отечественными судами решений международного арбитражного суда (EBRD, 2015[61]; World Justice Project, 2019[62]; OECD, 2017[23]). Несмотря на то что данное требование закреплено на законодательном уровне, известно, что оно соблюдается не всегда. В связи с этим власти расширили перечень альтернативных механизмов урегулирования споров. В частности, основан Международный финансовый центр «Астана» – первое учреждение подобного рода в Центральной Азии, которое призвано поддерживать высокий уровень арбитража в соответствии с международными нормами. С этой целью при нем действует Международный арбитражный центр (МАЦ), который рассматривает гражданские и коммерческие споры в соответствии с английским правом. Однако, компании слишком редко прибегают к услугам МАЦ, чтобы говорить о его эффективности в урегулировании споров. Кроме того, чтобы МАЦ содействовал формированию культуры арбитражных разбирательств в Казахстане, правительство должно позаботиться о внедрении передовых методов в местные суды и обеспечить определенность для инвесторов и бизнеса в том смысле, что местные органы власти будут приводить в исполнение решения МАЦ.

### Рисунок 11. Жалобы, рассмотренные бизнес-омбудсменом Казахстана в 2016-2018 годах




*Источник:* (Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs of Kazakhstan, 2019[60])..


©OECD 2021

### *Казахстану необходимо укреплять независимость судебных органов в интересах инвесторов*

Чтобы устранить слабые места судебной системы, государству следует обратить особое внимание на развитие существующих центров подготовки судей и государственных служащих и поощрять участие в мероприятиях по повышению квалификации, которые проводят международные организации (Council of Europe, 2019[33]). Помимо этого, следует сосредоточить усилия и на обеспечении независимости судебной власти: назначение судей из политических соображений подрывает доверие предпринимателей в беспристрастность суда, поэтому государство должно постараться свести свою роль в этом вопросе к минимуму. Добиться большей объективности и прозрачности позволят следующие меры: дальнейшая автоматизация и обеспечение независимости ведения дел; недопустимость общения с судьей по сути дела без ведома и участия представителей другой стороны; отмена пересмотра окончательных судебных решений в порядке надзора и оптимизация управления прокуратурой (OECD, 2017[59]).

К тому же необходимо надлежащим образом оценить текущие пилотные проекты Министерства юстиции (электронное правосудие, мониторинг эффективности) и при положительных результатах перейти к их полномасштабной реализации.

### *Нехватка квалифицированного персонала – препятствие для более эффективной защиты прав интеллектуальной собственности*

Защита прав интеллектуальной собственности (ИС) является неотъемлемым условием благоприятного инвестиционного климата и играет важнейшую роль в привлечении инвесторов, обладающими собственными технологиями. Со временем нормативно-правовые основы защиты прав ИС в Казахстане значительно улучшились, особенно благодаря внедрению передового международного опыта вследствие вступления Казахстана в ВТО и ратификации соглашений Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС). В 2015-2016 годах были дополнены и исправлены шесть главных законов об ИС. Однако инвесторы и предприниматели по-прежнему выражают обеспокоенность по данному поводу (US Department of State, 2019[63]).

Несмотря на то что права ИС гарантируются во многих нормативно-правовых актах (Гражданский кодекс, Патентный закон, закон «Об авторском праве и смежных правах»), соответствующие иски рассматривают судьи по гражданским и уголовным делам, которые не знакомы со спецификой ИС. По всей видимости, отдельного государственного учреждения, которое занималось бы урегулированием споров в сфере ИС, нет, а функции и обязанности тех ведомств, которые имеют с этим дело, четко не определены.

### *Оптимизация порядка урегулирования споров как способ привлечь новых инвесторов, сохранить уже имеющихся и защитить государственное имущество после пандемии COVID-19*

Отрицательная динамика ПИИ, которая наметилась еще до пандемии COVID-19, вероятно, сохранится в среднесрочной перспективе: по прогнозам, в 2020 году мировые инвестиционные потоки сократятся на 30% (OECD, 2020[64]). Возможный уход инвесторов с развивающихся рынков ужесточит конкуренцию за капиталовложения, вследствие чего возникнет риск своеобразной гонки законодательных уступок. И все же Казахстану не следует отказываться от реформаторских начинаний последних лет. Наоборот, необходимо воспользоваться периодом восстановления экономики, чтобы оптимизировать порядок урегулирования споров и повысить надежность системы обеспечения исполнения договоров, чтобы сохранить имеющиеся и привлечь новые


©OECD 2021

капиталовложения, а также добиться долгосрочной экономической стабильности. Строгий, усовершенствованный режим исполнения договоров послужит гарантией стабильной, предсказуемой и надежной инвестиционной среды, позволив Казахстану получить стратегические капиталовложения и защитить свои ключевые активы. Чтобы оказать содействие восстановлению экономики, власти Казахстана подтвердили, что Международный финансовый центр «Астана» оказывает инвесторам ценную помощь в урегулировании споров и обеспечении исполнения договоров.

### *Приоритет №3: дальнейшее упрощение процедур торговли и укрепление взаимодействия между ведомствами, участвующими в осуществлении экспортных процедур*

В 2015 году Казахстан вступил во Всемирную торговую организацию (ВТО), что свидетельствует о существенной либерализации торговых отношений. В последние годы власти продолжали формировать нормативно-правовые основы таможенных и торговых операций, принимая соответствующие законы и присоединяясь к международным организациям и соглашениям.

Получив статус наблюдателя в 2016 году, Казахстан недавно подал заявку на присоединение к Соглашению о государственных закупках ВТО, в связи с чем сейчас ведутся переговоры. Более того, членство в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и Таможенном союзе (Беларусь, Казахстан, Россия), а также активное участие в Программе центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) тоже может способствовать усилению региональной и межрегиональной экономической интеграции. Как и в других странах ЕАЭС, не вполне понятно, как уже действующие торговые и инвестиционные соглашения были и будут согласованы с соответствующими договорными обязательствами.

*Отставание Казахстана от средних значений стран-участниц ОЭСР по большинству показателей упрощения процедур торговли*

Тем не менее, развитию взаимодействия на региональном уровне препятствуют некоторые аспекты материальной и нематериальной инфраструктуры. Бизнесмены жалуются на ухудшение качества логистики и транспортной инфраструктуры, высокую стоимость коммунальных услуг и дороговизну инфраструктуры, обеспечивающей предпринимательскую деятельность (NCE "Atameken", 2019[36])..

Несмотря на трудности, связанные с отсутствием выхода к морю и доставшейся в наследие от Советского Союза материальной инфраструктурой, можно добиться большей торгово-транспортной связности, упростив торговые процедуры и, в частности, повысив эффективность пограничных операций, а также усилив межведомственное сотрудничество (ITF, 2019[6]). Несмотря на то что со временем произошли существенные изменения к лучшему, Казахстан по-прежнему уступает странам ОЭСР в вопросах пограничного и таможенного контроля, что отражается в «Показателях упрощения процедур торговли» (УПТ) (Рис. 12). Недостаток мер по стимулированию торговых отношений усугубляет затруднения, с которыми сталкиваются отечественные производители в связи с географическим положением и ограничениями материальной инфраструктуры.


©OECD 2021

## Рисунок 12. Показатели упрощения процедур торговли: Казахстан




*Примечание*: общий индекс ПИИ, все виды ограничений, по последним имеющимся данным. Под странами Центральной Азии подразумеваются Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан и Узбекистан.
*Источник:* (OECD, 2019[43]).

Несмотря на оптимизацию пограничного контроля, предприятия сообщают о высоком уровне непредсказуемости, особенно в том, что касается сроков прохождения границы. Это неблагоприятно сказывается на торговле, так как в вопросах пересечения границ грузоотправители ценят постоянство, стабильность и скорость. Например, на КПП «Хоргос» на границе между Китаем и Казахстаном время досмотра и погрузки резко сократилось, однако очереди на таможне по-прежнему вызывают существенные задержки (ITF, 2019[6]).

### *Необходимость наладить взаимодействие между таможенными органами на республиканском и международном уровне*

Предприятия жалуются на случаи, которые представляются им самоуправством и произвольным толкованием Таможенного кодекса со стороны должностных лиц. Кроме того, проблему по-прежнему представляет коррупция в таможенной сфере, которая может быть в некоторой степени связана с недостаточным взаимодействием между таможенными органами как на республиканском, так и на международном уровне. Действительно, текущий обособленный порядок работы таможенных органов может способствовать коррупции и взяточничеству в целях занижения объемов экспорта, завышения стоимости в счет-фактурах на импорт или упрощения ввоза контрафактной продукции (Transparency International, 2018[66]).

Введение полностью автоматизированных таможенных процедур, а также согласование и перевод в цифровую форму всей таможенной и торговой документации с помощью автоматизированной системы таможенного и налогового администрирования АСТАНА-1, которая полностью соответствует таможенным нормам ВТО, Европейского союза и ЮНКТАД, в январе 2020 года стало важным шагом на пути к сокращению сроков и снижению затратности торговых процедур. В ближайшие годы следует оценить влияние принятых мер на бизнес. Тем временем можно было бы скоординировать проверки, проводимые в рамках таможенного контроля и системы управления рисками, чтобы не допустить дублирования и ненужного затягивания процедур.


©OECD 2021

Таким образом, комплексная реформа, направленная на упрощение процедур торговли, поможет стране лучше влиться в мировую экономику. По оценкам ОЭСР (2017[23]) проведение преобразований по 11 рассмотренным направлениям позволяет сократить торговые издержки в среднем примерно на 13% в странах, которые сопоставимы с Казахстаном по уровню дохода. Тем временем Всемирный банк считает, что при осуществлении реформ, связанных со вступлением ВТО, Казахстан сможет на 30% сократить расходы на стимулирование торговли. Основываясь на недавнем опыте оптимизации нормативно-правовой базы (например, ПК), власти могли бы внести поправки в таможенный кодекс. Кроме того, для обеспечения согласованного применения законодательства рекомендуется проводить соответствующее обучение должностных лиц. Это поможет избежать непоследовательного и неправомерного толкования положений, обусловленного сложными формальностями и процедурами.

Как и в остальных странах Центральной Азии, серьезным недостатком таможенного и пограничного контроля в Казахстане является сотрудничество на республиканском уровне – степень, в которой различные государственные органы, задействованные в осуществлении таможенного контроля и прочих процедур, координируют свою деятельность и обмениваются данными. Следует усилить межведомственное взаимодействие, обеспечив слаженность работы государственных органов, особенно тех, которые проводят проверку товаров и выдают свидетельства и разрешения. Чтобы способствовать развитию сотрудничества с зарубежными коллегами, можно вместе с другими странами региона создать единые информационные системы по транзиту и согласовать таможенную документацию и требования.

По мере распространения пандемии COVID-19 власти региона ужесточали таможенные процедуры, а в некоторых случаях и закрывали границы. Пандемия изменила характер регионального и мирового спроса, что оказало отрицательное влияние на торговлю. Это лишь подчеркнуло уже существующие проблемы в сфере торгово-транспортной связности и вскрыло новые недостатки, обусловленные ограниченным взаимодействием на региональном уровне. Для восстановления экономики необходимо сосредоточиться на усилении диалога между странами Центральной Азии: если скоординировать действия, разрозненные протекционистские меры не ударят по карману предпринимателей и потребителей (OECD, 2020[67]; OECD, 2020[50]). . Казахстан может взять на себя ведущую роль в этом процессе, постепенно упрощая торговые процедуры, чтобы восстановить доверие в регионе.

## Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Казахстане

### *Относительно сильная нормативно-правовая база инвестиционной деятельности, но непоследовательное правоприменение*

В Казахстане разработана обширная и основательная нормативно-правовая база, регулирующая инвестиционную деятельность, а также проведен ряд реформ, направленных на привлечение капиталовложений и стимулирование предпринимательской деятельности. В действующей Национальной инвестиционной стратегии на 2018-2022 годы изложены общие направления инвестиционной политики, планы по приватизации и новые меры по улучшению инвестиционного климата, а также поставлена цель – увеличить общий приток ПИИ на 25% к 2022 году (OECD, 2017[23]).

Порядок осуществления инвестиционной деятельности регламентирован в Предпринимательском кодексе, который вступил в силу в 2016 году и заменил закон «Об инвестициях» 2003 года и ряд


©OECD 2021

других нормативно-правовых актов, касающихся предпринимательской деятельности. В кодексе более подробно изложены гарантии защиты прав и собственности предпринимателей и инвесторов, особенно от экспроприации и неправомерных действий должностных лиц. Он обеспечивает гораздо большую согласованность и прозрачность применимых норм и правил, защиту различных видов инвестиций, стабильность нормативно-правовой базы и незыблемость условий договора между инвесторами и государством (OECD, 2017[23]).

ПК дополняет закон «О правовых актах» (глава 8, п. 4 ст. 18), в котором предусматривается, что любые поправки к правовым актам и законопроекты должны выноситься на общественное обсуждение на интернет-портале до их рассмотрения и принятия соответствующими государственными органами (Republic of Kazakhstan, 2019[68]). Благоприятным моментом считается наличие Совета иностранных инвесторов (СИИ), который может разбирать и решать конкретные проблемные вопросы, связанные с капиталовложениями.

Тем не менее остается не вполне понятным, насколько доступна информация о нормативных требованиях для предприятий и насколько прозрачен процесс принятия решений в соответствующих государственных органах. Например, СИИ – главный консультативный орган для иностранных инвесторов – не публикует отчетов и официальных документов своих рабочих групп. Кроме того, в свободном доступе нет сведений об отраслевых ограничениях для иностранных инвесторов, а недостаток информации на английском языке, несмотря на недавнее создание интернет-портала, может быть дополнительным препятствием для привлечения зарубежных капиталовложений.

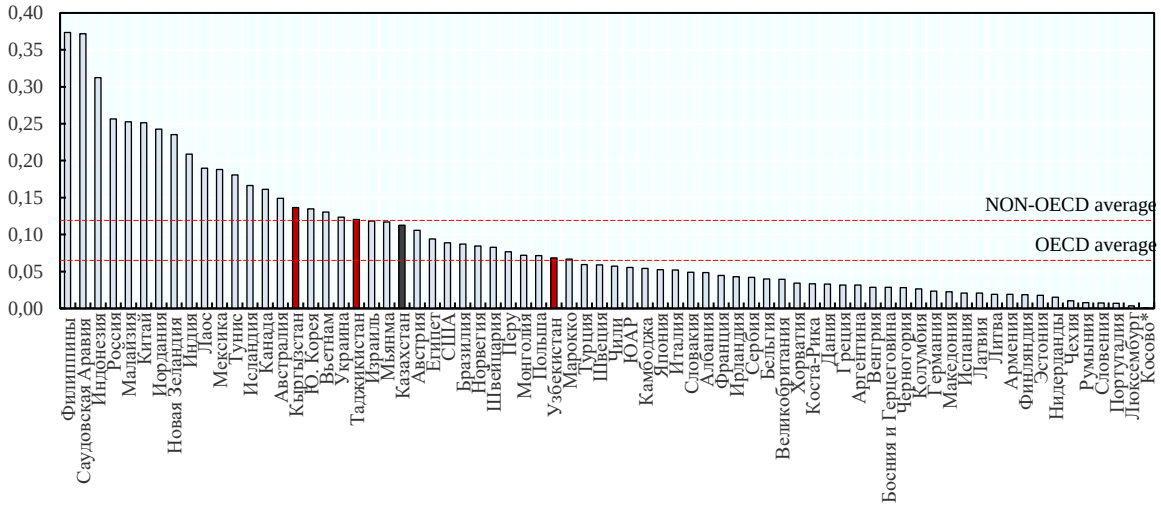
### *Сохранение отраслевых ограничений для ПИИ*

Несмотря на то что в Казахстане установлен относительно свободный режим для иностранных инвесторов, ряд отраслевых ограничений все же сохраняется. По данному параметру Индекса регуляторных ограничений ПИИ страна показала результат чуть выше среднего по ОЭСР (см. рисунок 13).

Ограничения сохраняются в некоторых отраслях сферы услуг, включая СМИ, воздушные перевозки, банковскую деятельность, страхование и стационарную связь, хотя нормы по участию в акционерном капитале предприятий, специализирующихся на воздушных перевозках и стационарной связи, были сняты в начале 2016 года вследствие вступления в ВТО. В первичных отраслях экономики иностранные инвесторы тоже сталкиваются с ограничениями, касающимися использования сельскохозяйственных земель и лесных угодий. Зарубежные землепользователи не могут владеть участком, но частная собственность на землю коммерческого назначения разрешается. В связи со вступлением в ВТО ожидается дальнейшая либерализация, в том числе разрешение на открытие филиалов иностранных банков. Ограничения в области приватизации не предусмотрены. Если принять соответствующие меры в вышеуказанных сферах, Казахстан сможет приблизиться к среднему уровню стран-участниц ОЭСР.

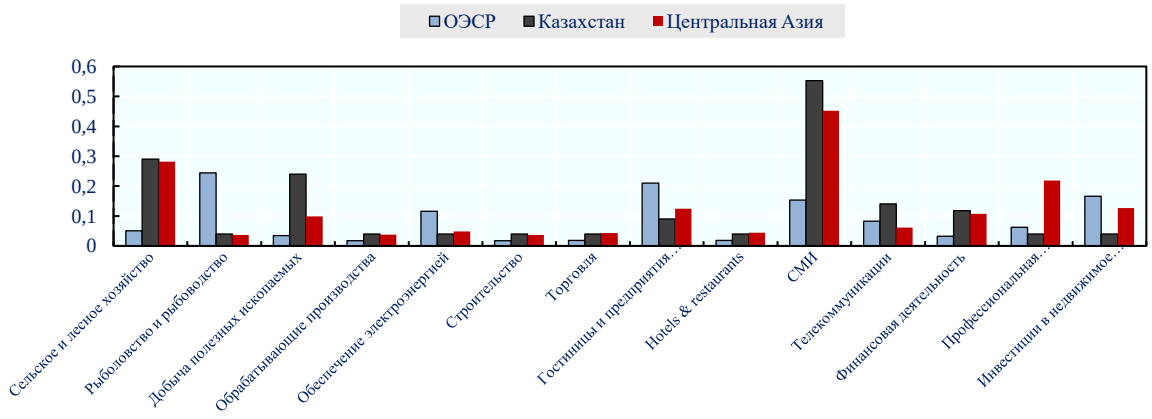

©OECD 2021

## Рисунок 13. Индекс регуляторных ограничений ПИИ в Казахстане




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: (OECD, 2019[69])

## Рисунок 14. Отраслевые ограничения ПИИ в Казахстане




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: (OECD, 2019[69])

Помимо этого, предприятия в большинстве отраслей экономики сталкиваются с обременительными условиями найма зарубежных специалистов на ключевые должности, однако в результате вступления в ВТО порядок приема иностранных граждан на работу упрощается. Действительно, визовая политика Казахстана представляется излишним препятствием для инвестиций, так как установлены особые требования, которые предусматривают: необходимость проведения анализа рынка труда до осуществления внутрикорпоративного перевода иностранных граждан на руководящие должности и позиции квалифицированных специалистов в Казахстане; ограничения по количеству зарубежных граждан в каждой категории сотрудников; квоты на выдачу


©OECD 2021

разрешений на работу; преференциальный режим для отечественных поставщиков в сфере недропользования (OECD, 2018[35]).

После вспышки коронавируса инвесторы проявляют слабый интерес к странам с развивающейся экономикой, поэтому в дополнение к оптимизации порядка урегулирования споров и обеспечению исполнения договорных обязательств важнейшим фактором привлечения стабильного финансирования в ценные активы станет устранение остающихся отраслевых ограничений. В частности, это поможет не потерять уже имеющихся инвесторов и позволит привлечь новых, сделав инвестиционный режим более прозрачным.

### Блок 6. Экологический кодекс Казахстана и природоохранное законодательство в странах – участницах ОЭСР

В марте 2018 года Казахстан приступил к масштабной работе по внесению поправок в Экологический кодекс 2007 года (ЭК). Текущий порядок взимания платежей за нанесение ущерба окружающей среде указывает на то, что система правового регулирования может ставить некоторые субъекты хозяйственной деятельности в невыгодное положение, несмотря на предусмотренные законом гарантии равенства. В 2018 году ОЭСР отметила, что действующий механизм ориентирован скорее на получение дохода, чем на предотвращение или ликвидацию вреда окружающей среде. Многие иностранные инвесторы в Казахстане подтвердили кажущийся дискриминационный характер сложившейся системы, которая в этом отношении не приблизилась к стандартам ОЭСР.

Режим денежной компенсации действует во многих отраслях, но, судя по всему, применяется особенно строго по отношению к предприятиям по добыче природного газа, так как имеются особые положения, касающиеся сжигания газов в факеле. В одном из предыдущих докладов ОЭСР говорилось: *«Применение увеличенной налоговой ставки и косвенного метода оценки размера материальной ответственности ориентировано на получение денежной компенсации и не позволяет точно определить соотношение между платежами за загрязнение окружающей среды и предельными затратами на минимизацию загрязнения. Наиболее примечательны в этом отношении санкции за сжигание газа в факеле на нефтегазодобывающих объектах».* Властям рекомендуется отойти от такого подхода, который предусматривает исключительно денежные компенсации, и создать стимулы для природоохранных инноваций и инвестиций, а также предусмотреть возможность проведения восстановительных мероприятий.

(Republic of Kazakhstan, 2017[70]) (OECD, 2017[41]) (OECD, 2019[53])

### *Наличие законных гарантий защиты от прямой экспроприации и совершение государственными органами действий, равносильных косвенной экспроприации*

Предпринимательский кодекс гарантирует инвесторам защиту от прямой экспроприации («национализации и реквизиции»), предусматривая, что инвесторы имеют право на возмещение вреда, причиненного неправомерными действиями или бездействием государственных органов (ст. 276). Активы могут изыматься только в исключительных случаях: на определенных основаниях (в основном связанных с вопросами национальной безопасности) и при условии выплаты компенсации в полном размере. Несмотря на то что ПК позволяет национализировать или


©OECD 2021

конфисковать собственность только в крайних обстоятельствах, в нем не приводится четкого определения таких обстоятельств и методики расчета компенсации.

Еще меньше определенности в отношении случаев косвенной экспроприации, когда инвестор формально сохраняет имущество, но действия государства оказывают эффект, равноценный экспроприации. Отсутствие четких нормативных положений, исключающих возможность косвенной экспроприации, может породить такие ситуации, когда изменения в законодательстве дают основания для отзыва лицензии или разрешения на осуществление деятельности и лишают предприятие права требовать выплаты компенсации (OECD, 2017[23]). Что касается природоохранных лицензий, предприниматели сообщали о случаях, когда нарушения, допущенные по причине неожиданного изменения нормативных актов, использовались представителями государственных органов в качестве средства оказания давления при ведении переговоров (OECD, 2017[23]).

Казахстан присоединился к нескольким международным инвестиционным соглашениям (МИС), которые защищают инвесторов от экспроприации без выплаты компенсации и от дискриминации, а также дают возможность воспользоваться механизмами урегулирования споров между инвесторами и государством. Согласно подписанным МИС, государство может экспроприировать собственность только в общественных интересах, на недискриминационной основе, в законном порядке и при условии незамедлительной выплаты полагающейся соразмерной компенсации (так называемая формула Халла). В отличие от Предпринимательского кодекса, в МИС Казахстана в явной форме затрагивается вопрос косвенной экспроприации, хоть и не уточняется, какие изменения в законодательстве не приравниваются к экспроприации (например, в целях государственной безопасности, здравоохранения, экологии). Подобная неопределенность может породить споры с инвесторами в случае, если поправки к нормативным актам повлияют на прибыльность их деятельности или возможность ее дальнейшего осуществления.

### *Преимущественно прозрачные и доступные для ознакомления законодательные требования к предпринимательской деятельности*

Если рассматривать наличие и доступность соответствующей информации, то по данному показателю упрощения процедур торговли (УПТ) Казахстан показывает достойные результаты, хоть и отстает от среднего значения стран – участниц ОЭСР. В частности, учреждение многофункциональных центров (МФЦ), услугами которых можно воспользоваться как через интернет, так и при личном обращении, способствовало более эффективному обмену сведениями с предприятиями и упростило административные процедуры. Например, в онлайн-приемной Комитета государственных доходов можно получить профессиональную консультацию по таким вопросам, как открытие предприятия, регистрация налогоплательщиков и уплата налогов. Сведения о торговых и таможенных процедурах, разрешении споров и тарифах можно найти на сайте соответствующих ведомств (Апелляционная комиссия Министерства финансов, Министерство финансов и Министерство национальной экономики Казахстана).

### *Значительное упрощение порядка регистрации юридических лиц*

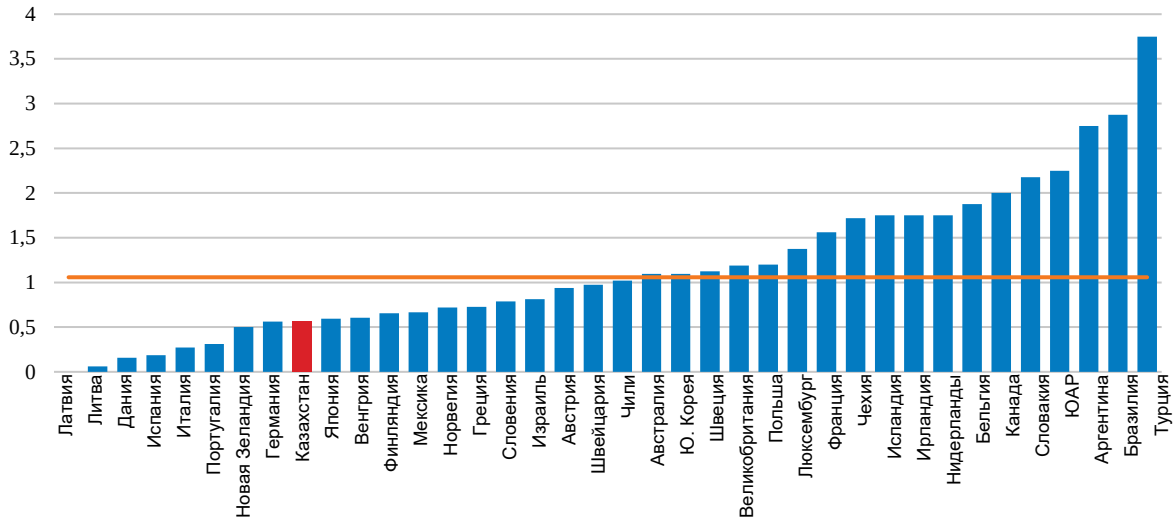
Казахстану удалось в значительной мере упростить процесс открытия новых предприятий, в том числе благодаря отмене регистрационных пошлин для МСП, сокращению сроков регистрации в государственных органах и упразднению необходимости становиться на учет в местной налоговой инспекции (World Bank, 2019[71]). Административная нагрузка на МСП гораздо меньше среднего значения по ОЭСР (Рисунок 15) (OECD, 2018[25]).


©OECD 2021

Подать заявление на регистрацию юридического лица можно онлайн или при личном посещении многофункционального центра. В первом случае необходимо зайти на интернет-портал egov.kz, а во втором – обратиться в местный центр госуслуг. При электронной регистрации можно также открыть корреспондентский счет и подписать необходимые договоры о социальном страховании сотрудников, что дополнительно упрощает процесс. Кроме того, в сельской местности учреждены центры поддержки предпринимателей, которые на безвозмездной основе помогают хозяйствующим субъектам соблюдать законодательные требования. В частности, они проводят консультации по заполнению и подаче налоговых деклараций, составлению бизнес-планов, получению финансирования, регистрации новых юридических лиц и освоению рынков сбыта (OECD, 2017[23]).

### Рисунок 15. Административная нагрузка на новые предприятия в Казахстане

Индексная шкала от «0» до «6», где «0» - минимум ограничений, а «6» - максимум, 2018 год




*Источник:* база данных ОЭСР «Показатели регулирования товарного рынка», 2018 год (OECD, 2018[25]).

### *Механизмы прекращения предпринимательской деятельности и недостаточно проработанные меры помощи компаниям, находящимся в критическом финансовом положении*

Казахстан добился значительных успехов в том, что касается оформления банкротства и порядка признания неплатежеспособности, к 2019 году поднявшись в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка с 63-го места, которое страна занимала в 2015 году, на 37-е (World Bank, 2019[71]).

### Таблица 6. Процедура банкротства в Казахстане

| Показатель | Казахстан | Европа и Центральная Азия | Страны ОЭСР с высоким уровнем дохода |
|---|---|---|---|
| Коэффициент взыскания долга (центов с 1 доллара) | 38,9 | 38,6 | 70,5 |
| Срок (лет) | 1,5 | 2,3 | 1,7 |
| Материальные затраты (% от стоимости имущества) | 15% | 13,2% | 9,3% |

*Источник:* (World Bank, 2019[40]) .


©OECD 2021

Однако не существует никаких систем раннего предупреждения, которые позволяли бы властям выявлять предпринимателей, находящихся в группе риска, а закон не предполагает оказания поддержки предпринимателям и компаниям, испытывающим финансовые трудности. В результате государство вмешивается лишь тогда, когда предприниматели сами признаются в том, что им необходима помощь. Кроме того, нет особых мер по предотвращению банкротства МСП, а предприятиям, переживающим непростые времена, не предлагаются бесплатные или субсидируемые консультации, юридические или бухгалтерские услуги. И наконец, нет специальных судов, которые рассматривали бы дела о банкротстве.

По многим вышеперечисленным направлениям власти стали работать недавно, поэтому потребуется какое-то время, чтобы оценить эффективность предпринятых действий. Государство осуществляет и другие меры: например, стремится сделать информацию о финансовом благополучии должников доступнее для кредиторов.

Одним из последствий пандемии COVID-19 может стать резкий рост числа предприятий, находящихся в трудном финансовом положении, и даже всплеск случаев банкротства. Принимаемые в связи с этим целевые меры государственной поддержки МСП и индивидуальных предпринимателей могут послужить основой для системы заблаговременного выявления юридических лиц, которым требуется помощь, а также для формирования механизма оперативного и адекватного реагирования, призванного сохранить хозяйственную деятельность, хоть и в усеченном виде. Когда экономика перейдет в фазу восстановления, необходимо будет провести тщательную оценку данных мер и выявить наиболее эффективные из них, чтобы применять их впредь.

### *Владение и пользование земельными участками, особенно сельскохозяйственного назначения, остается проблемой для инвесторов*

Земля в Казахстане принадлежит государству, но ее можно передавать, продавать или сдавать в аренду физическим и юридическим лицам. В большинстве случаев срок аренды составляет 49 лет, тогда как раньше достигал 99 лет. Земельный кодекс, принятый 20 июня 2003 года (в последний раз поправки вносились в 2019 году), устанавливает основания, условия и ограничения для изменения или прекращения прав землевладения и землепользования, описывает права и обязанности землевладельцев и землепользователей и регламентирует земельные отношения. Земельная реформа в Казахстане, как и в некоторых других странах бывшего Советского Союза, проходила медленно и порой непросто, особенно это касалось сельскохозяйственных угодий.

Граждане других государств и зарубежные компании (принадлежность определяется в зависимости от того, кто владеет контрольным пакетом акций) могут приобретать в собственность землю коммерческого назначения (производственные и непроизводственные объекты, а также вспомогательные земельные участки), но иностранная собственность на сельскохозяйственные и лесные угодья никогда не допускалась. Чтобы сократить пустующие площади и оптимизировать использование обрабатываемых сельскохозяйственных угодий, власти в 2015 году внесли поправки в Земельный кодекс 2003 года, согласно которым иностранные граждане и компании могли арендовать участки сроком до 25 лет (раньше было 10 лет), а частные резиденты – еще и приобретать землю сельскохозяйственного назначения. Однако в 2016 году из-за недовольства общественности на данные положения был наложен пятилетний мораторий до 2021 года. С 2018 года велась работа по пересмотру поправок и формированию механизмов, которые позволили бы достичь изначальной цели – устранить препятствия для более эффективного освоения сельскохозяйственных земель.


©OECD 2021

Государство не вправе экспроприировать земельные участки, кроме случаев, предусмотренных Земельным кодексом. Например, власти могут изъять землю, если она используется не по законному назначению или с нарушением законодательных требований, если у государства появилась исключительная необходимость в соответствующем земельном участке, а также если удалось достичь компромисса с землепользователем. Конфликты, связанные с конфискацией земель, возникают на уровне акиматов. Земельный кодекс предусматривает предоставление компенсации в денежной или натуральной форме (равноценный участок). На практике акиматы не всегда предлагают взамен равноценный участок.

### *Необходимость оптимизации и обеспечения согласованности налогового законодательства и системы налогообложения в Казахстане*

#### *Упрощение налогового законодательства благодаря введению Налогового кодекса и сохранение некоторых исключений, представляющих трудности для предпринимательской деятельности*

За последние годы в системе налогообложения Казахстана произошли важные изменения. В 2019 году общая ставка по налогам и социальным взносам (налоговая нагрузка) – налог на прибыль, отчисления на социальное страхование и налог на имущество – составила 29,4% от коммерческой прибыли казахстанских предприятий. В ходе проведенных ОЭСР опросов и интервью предприятия сообщили, что бремя налогового администрирования ослабло благодаря переводу ряда процедур в электронную форму. По данным Всемирного банка, доля электронной налоговой документации увеличилась: в 2010 году она составляла 65%, а в 2019 году достигла 99% (World Bank, 2019[40])..

В частности, стандартный НДС составляет 12%, но к ряду товаров и услуг применяется нулевая ставка. Сюда относятся: экспорт нефти, природного газа и газового конденсата; международные перевозки; товары, полностью потребляемые при осуществлении деятельности на территории СЭЗ; услуги (финансовые, страховые и медицинские); продажа и временное предоставление земельных участков и прав землепользования; медицинские приборы и оборудование.

Новый Специальный налоговый режим (СНР), предусмотренный в НК, упростил порядок налогообложения и ослабил нагрузку на МСП и некоторые другие субъекты хозяйственной деятельности. К МСП с доходом менее 175 000 долларов США и численностью штата менее 30 человек применяется упрощенный режим, при котором подается только одна декларация в год и применяется ряд налоговых вычетов. МСП уплачивают единый налог по ставке 3% от размера доходов. Существуют пороговые значения для уплаты НДС, основанные на месячном расчетном показателе, который в 2019-2020 годах составляет 197 000 долларов США для МСП (и 75 000 долларов США для индивидуальных предпринимателей). Тем не менее МСП не могут воспользоваться упрощенным порядком подачи документации по НДС, но СНР, помимо прочих преимуществ, устраняет данное упущение.

В рамках взятого курса на диверсификацию экономики Казахстан по-прежнему предлагает ряд налоговых стимулов, чтобы привлечь инвестиции (OECD, 2017[23]) не в нефтяной сектор. В результате возникает сложный налоговый режим с многочисленными исключениями, особенно в части, касающейся корпоративного подоходного налога (КПН) и налога на добавленную стоимость (НДС), хотя влияние данных мер на привлечение инвестиций не оценивалось. В связи с этим ОЭСР и другие организации рекомендовали руководству страны пересмотреть и оптимизировать налоговые стимулы по итогам анализа их экономического эффекта (OECD, 2017[23]). Кроме того, НК не решил проблем некоторых отраслей и некоторых категорий инвесторов. В частности, можно


©OECD 2021

было бы пересмотреть порядок налогообложения в горнодобывающей промышленности и привести его в соответствие с международной практикой.

Текущий налоговый режим вызывает обеспокоенность со стороны горнодобывающих предприятий: Казахстан – единственная страна, где налог исчисляется исходя из запасов полезных ископаемых, а не размера полученной прибыли (OECD, 2018[38]).

*Необходимость дальнейшего упрощения системы налогообложения с учетом уже достигнутых успехов*

В ходе интервью с ОЭСР предприятия жаловались на чрезмерный бюрократизм при взаимодействии с налоговыми служащими (наиболее часто об этом упоминали крупные предприятия), на многократные налоговые проверки и расхождения в толковании нормативных актов, что препятствует ведению бизнеса в стране. Власти и сами признают необходимость добиться большего единства в вопросах налогообложения, особенно это касается интерпретации налоговых требований частным сектором и государственными органами (OECD, 2017[23]) .

В плане нации «100 шагов» государство отметило важность дальнейшего реформирования некоторых элементов налоговой политики и системы налогообложения. В частности, речь идет об интеграции таможенной и налоговой систем, создании центров по приему и обработке налоговых деклараций, а также о внедрении системы управления рисками (Republic of Kazakhstan, 2015[78]). Последнее будет особенно полезно инвесторам и отечественным предприятиям, ведь в таком случае после первой личной подачи налоговой декларации повторные проверки не будут проводиться в течение следующих трех лет, что ослабит административную нагрузку на предприятия и сократить возможности для коррупции. Однако данные меры пока не осуществлены, не считая системы управления рисками, которую Комитет государственных доходов ввел в 2019 году.

При помощи Всемирного банка власти Казахстана автоматизировали налоговые процедуры для предприятий. Через интернет можно оплатить практически все налоги, в том числе налог на прибыль, социальный налог, взносы в счет социального страхования, а также налог на имущество и землю, что получило положительный отклик со стороны респондентов, с которыми ОЭСР общалась по данному поводу. Автоматизированная налоговая система также предусматривает такие функции, как управление рисками и подача электронных налоговых накладных (World Bank, 2020[24]) омимо этого, государственные органы регулярно оценивают, как можно упростить требования к налогообложению МСП − главным образом через интернет-портал *business.gov.kz* и в рамках опросов МСП, которые проводит Институт экономических исследований при Министерстве национальной экономики.

И наконец, особое внимание следует уделить эффекту от налоговых мер, принятых в ответ на пандемию COVID-19 (предоставление отсрочки, освобождение от уплаты налога и снижение ставки). Планируя восстановление экономики, необходимо детально оценить их воздействие, чтобы определить, какие из них в конечном счете показали себя с положительной стороны и могут быть сохранены без дополнительного усложнения налоговой системы.

### *Наличие механизмов взаимодействия с бизнесом и регулярное проведение консультаций с частным сектором*

Предпринимательский и Таможенный кодексы предусматривают необходимость взаимодействия с представителями частного сектора, включая иностранных инвесторов и отечественных предпринимателей. Согласно законодательству, компании должны участвовать в подготовке и


©OECD 2021

составлении законопроектов в рамках электронных (e.goz.kz) и очных консультаций (круглые столы, конференции), порядок и сроки проведения которых четко оговорены. Помимо этого, Казахстан учредил Совет по улучшению инвестиционного климата под председательством премьер-министра. Данный орган поддерживает связь с инвесторами и предлагает реформы, направленные на устранение существующих трудностей и оптимизацию условий предпринимательской деятельности (OECD, 2017[23]).

Главным институтом взаимодействия с иностранными инвесторами является Совет иностранных инвесторов (СИИ) при Президенте Республики Казахстан. В данный орган входят главы местных представительств многонациональных компаний. Члены СИИ регулярно собираются, чтобы обсудить различные аспекты делового климата, в том числе правовую среду предпринимательской деятельности, систему налогообложения и судебные реформы.

Главным объединением отечественных компаний является Национальная палата предпринимателей, членство в которой носит обязательный характер. При ней действует Международный арбитражный центр и бизнес-омбудсмен. Помимо этого, существуют отраслевые объединения, такие как Союз фермеров и Ассоциация торговых и промышленных предприятий Казахстана. НПП участвует во всех консультационных процессах, но ее независимость от государства вызывает сомнения.

### *Возможность создания более благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности в инновационных сферах*

Особое внимание следует уделить потребностям быстрорастущих предприятий. С момента создания Национального инновационного фонда в 2003 году, который в 2012 году стал Национальным агентством по технологическому развитию (НАТР), Казахстан способствовал разработке инноваций главным образом за счет благоприятного законодательства (закон «О государственной поддержке инновационной деятельности» 2004 года и закон по развитию рынка венчурного финансирования 2018 года), развития государственных НИИ и учреждения технопарков в Нур-Султане, Шымкенте и Усть-Каменогорске. В 2019 году НАТР преобразовали в «QazTech Ventures» – государственную организацию, призванную оказывать поддержку инновационным и технологическим предприятиям и способствовать развитию рынка венчурного капитала. В сферу ее деятельности входит в основном венчурное финансирование, поддержка бизнес-инкубаторов и технологический консалтинг. В частности, бизнес-инкубаторам выделяются финансовые средства на покрытие операционных расходов и осуществление профильных проектов. В корпоративном сегменте также предлагаются услуги технологического посредника и проводится технологическая экспертная оценка проектов.

Эффективность деятельности данной организации пока не оценивалась, и все же можно предположить, что в стране сохраняются недостаточно благоприятные условия для инновационной предпринимательской деятельности, так как большинство МСП до сих пор скорее ведут безубыточную деятельность, чем оказывают преобразующее влияние на экономику (OECD, 2018[35]; OECD, 2017[73]). Реформы, направленные на оптимизацию нормативно-правовых основ предпринимательской деятельности, позволят улучшить базовые условия развития инноваций, однако потребуется предпринять дополнительные действия, чтобы полностью раскрыть имеющийся потенциал. В частности, власти могли бы систематически проводить оценку фактической эффективности принимаемых мер, особенно грантов (учитывая при этом категории получателей, их потребности и трудности). Помимо этого, создать более благоприятный климат для предпринимательской деятельности в сфере инноваций позволило бы составление национальной стратегии по усилению взаимодействия между государственными и частными научно-исследовательскими институтами и привлечению финансирования. Например,


©OECD 2021

АО «QazTech Ventures» могло бы активнее способствовать разработке стимулирующего законодательства, особенно в области налогообложения и инфраструктуры (в частности, в отношении инновационных кластеров и инкубаторов). В связи с этим можно обратиться к региональному опыту, а точнее, к примеру грузинского Агентства инноваций и технологий (см. блок 7).

### Блок 7. Агентство инноваций и технологий Грузии

Агентство инноваций и технологий Грузии основано в 2014 году в целях развития благоприятной системы для всех видов инноваций и технологий, содействия коммерциализации знаний и инноваций, стимулирования их использования во всех сферах экономики, создания подходящей среды для появления инноваций и высокотехнологичных продуктов, а также распространения высокоскоростного интернета на всей территории страны.

У агентства широкий круг полномочий и обязанностей, в том числе формирование правового поля инновационной деятельности, обеспечение финансирования, осуществление надзора за строительством технопарков и инновационных центров, способствующих развитию новых технологий, и налаживание связей между наукой и промышленностью.

*Источник:*(Georgia's Innovation and Technology Agency, 2020[74])


©OECD 2021

# 3. Кыргызстан

## Краткий обзор

С 2014 года темпы роста экономики Кыргызстана в среднем составляли 4% и достигли 4,5% в 2019 году, когда объем добычи на крупнейшем золотоносном руднике «Кумтор» вырос на 15%. Пандемия COVID-19 сильно повлияла на рост экономики: по прогнозам, сокращение в 2020 году составило 5,5 %, а положительный темп будет восстановлен в 2021 году. Денежные переводы трудовых мигрантов продолжают поддерживать внутреннее потребление и частично компенсируют спад в горнорудном секторе, однако из-за кризиса в России и сокращения мобильности рабочей силы приток денежных переводов уменьшился на 25 % в первых двух кварталах 2020 года. Объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в недобывающие отрасли остается незначительным, при этом лишь небольшая их доля приходится на финансовый и обрабатывающий секторы.

Чтобы смягчить влияние пандемии на экономику и общество, правительство и Национальный банк Кыргызстана предприняли ряд оперативных мер и ввели строгие ограничения на передвижение людей и товаров. Однако меры по поддержке экономики до сих пор носили умеренный характер, что отчасти обусловлено небольшими финансовыми возможностями государства. По состоянию на лето 2020 года парламент разработал, но пока не утвердил пакет мер, призванных обеспечить рост ВВП на 5%. МВФ и многочисленные международные финансовые институты и донорские организации предоставили стране экстренную финансовую помощь на преодоление санитарно-эпидемиологического кризиса.

Диверсификация экономической деятельности и ПИИ является долгосрочным приоритетом, поскольку экономика остается чувствительной к внешним потрясениям, затрагивающим денежные переводы и золотодобычу. Правительство поставило цели по привлечению ПИИ в другие отрасли и развитию частного сектора. Хотя в некоторых сферах наметился прогресс (например, в законодательном регулировании предпринимательства и инвестирования), развитию частного сектора продолжает мешать отсутствие единой правовой среды. Сохраняются существенные ограничения в ряде отраслей, таких как горнодобывающая промышленность, сельское хозяйство, рынок недвижимости. Многие правовые нормы непоследовательны и противоречат друг другу. Правоохранительные органы развиты слабо, а система правосудия не является прозрачной и целостной, несмотря на внедрение альтернативных механизмов урегулирования споров. Налоговое администрирование и законодательство также непредсказуемы, учитывая частые налоговые реформы и неоднозначность толкования налогового кодекса.

Правительство может улучшить деловой климат в стране и привлечь иностранные инвестиции более высокого уровня путем 1) упрощения и согласования нормативных требований, лицензий и разрешений для малых предприятий, а также создания МФЦ; 2) упрощения и стабилизации налогового режима и оптимизации системы налогового администрирования; 3) обеспечения прозрачного, справедливого и эффективного исполнения договоров в местных судах и развития альтернативных механизмов урегулирования споров. Некоторые краткосрочные меры по упрощению процедур, реализованные в целях противодействия COVID-19, можно пересмотреть и применить к стандартным административным процедурам: например, внедрение цифровых инструментов.


©OECD 2021

## Обзор экономической ситуации

### *Горнодобывающая промышленность и денежные переводы как факторы экономического роста*

В 2014-2019 годах среднегодовой темп роста в Кыргызстане составил 4%. Резкое сокращение объема производства золота на руднике «Кумтор» на 30% в первой половине 2018 года привело к спаду, но уже в 2019 году увеличение добычи ускорило рост ВВП (IGF, 2018[75]) (World Bank, 2020[1]). В общей сложности в Кыргызстане прогнозируется спад экономики на 12%, что является самым значительным спадом среди стран Центральной Азии. В 2018 году на «Кумтор» приходилось 8,6% ВВП и 18,4% общего объема промышленного производства (World Bank, 2019[76]). После ухудшения отношений правительства с компанией «Центерра» (мажоритарным акционером, владеющим 26% акций) сообщалось о возможном прекращении горных работ. Потенциальное продление срока службы рудника и наращивание темпов добычи на новых месторождениях, включая Джеруйское, могли бы смягчить риски (Eurasianet, 2019[77]). В условиях пандемии COVID-19 «Кумтор» продолжил работу при соблюдении строгих санитарных правил, и в первом квартале 2020 года производство выросло на 37%, по сравнению с аналогичным периодом 2019 года, что было связано с ростом цен на золото, достигавшим 13,7%.

Добывающая отрасль продолжает играть ведущую роль в экономике. Недобывающий частный сектор вносит вклад в выравнивание баланса в экономике за счет сферы услуг, текстильной промышленности и туризма. В сфере обслуживания, составляющей более половины ВВП, преобладают малые предприятия и индивидуальные предприниматели (ИП). В 2018 году на МСП и ИП приходилось 41,5% ВВП (34,6%, не включая сельское хозяйство) и 20% занятости. Дисбаланс занятости и ВВП отчасти отражает масштаб теневой экономики, на которую по оценкам приходится 25% ВВП, с преобладанием индивидуальных предпринимателей. Большое число неформально занятых, работающих в МСП и с ИП, подчеркивает этот дисбаланс, а в некоторых отраслях индивидуальные предприниматели могут нанимать до 75 сотрудников. Хотя занятость и количество компаний в секторе МСП в 2019 году сократились, объем валовой добавленной стоимости увеличился на 10,8%, по сравнению с аналогичным периодом 2018 года – во многом из-за роста в отраслях оптовой и розничной торговли (National Statistical Committee of Kyrgyz Republic, 2019[85]) .

Правительство ввело особый статус для «индивидуальных предпринимателей» (EBRD, 2019[34]) . Важно понимать, что многие индивидуальные предприниматели по сути являются работодателями, при этом они не зарегистрированы как юридические лица. Такие предприниматели создают около 21% ВВП, ежегодно их количество увеличивается, и в 2019 году выросло на 2,8%.

Отмечается также сильная зависимость экономики от денежных переводов, в частности, из России. В 2018 году денежные переводы трудовых мигрантов составили 33% ВВП (EBRD, 2019[34]) , увеличившись с 1,7 млрд долларов США в 2015 году до 2,7 млрд долларов США в 2018 году, когда экономика России пошла в рост после спада 2015 года (World Bank, 2019[78]) . Однако зависимость от трудовой миграции делает экономику уязвимой перед лицом потрясений на внешних рынках труда. Кризис 2014-2015 годов в России, последовавший за падением сырьевых цен и западными санкциями, вызвал резкое сокращение поступлений в экономику Кыргызстана от денежных переводов (World Bank, 2019[78]). К аналогичным негативным последствием привела пандемия COVID-19, когда страны назначения (в частности, Казахстан и Россия) закрыли въезд для иностранцев: около 600 000 мигрантов из Кыргызстана оказались в трудной ситуации в России, а поток денежных переводов в первый квартал 2020 года сократился на 15%, по сравнению с прошлым годом.


©OECD 2021

Кыргызстан установил относительно либеральный торговый режим и является членом ВТО, а с 2015 года – Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Однако, страна только частично выполнила свои обязательства по Соглашению ВТО об упрощении процедур торговли, поэтому не может в полной мере пользоваться преимуществами членства (UNESCAP, 2019[79]) . Тем не менее, в январе-ноябре 2019 года оборот внешней торговли Кыргызстана увеличился на 2,6%, по сравнению с аналогичным периодом 2018 года (Kalikova & Associates, 2019[80]). Кроме того, Кыргызстан пользуется преимуществами Всеобщей системы преференций ЕС (ВСП+). Согласно схеме ВСП+, более 66% товаров, ввозимых из Кыргызстана в ЕС, полностью освобождены от тарифов, включая товары с высоким экспортным потенциалом, например, текстиль (European Commission, 2019[81]). Тем не менее, стране доступны не все льготы ВСП+. Так, программа не распространяется на металлы и продукты горной промышленности, составившие в 2018 году 57% всего экспорта. Неминеральный экспорт включает текстиль, сельскохозяйственную продукцию и транспортные средства. Основные экспортные рынки Кыргызстана – это Казахстан (20%) и Россия (14%). Также большая доля приходится на закупки золота компаниями из Швейцарии и Великобритании. В целом ЕС, за исключением Великобритании, принимает всего 3% экспорта (Observatory of Economic Complexity, 2021[82]).

В последние годы приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в Кыргызстан колебался, и, несмотря на улучшения в нормативно-правовой среде, уровень инвестиций остается низким. В 2017-2018 годах инвестиционные обязательства по новым предприятиям превосходили обязательства по реализованным проектам, что говорило о наличии препятствующих факторов (UNCTAD, 2019[83]). Чистый приток ПИИ в 2016 году достиг 660 млн долларов США, стал отрицательным в 2017 году, и составил 47 млн долларов США в 2018 году (Santander, 2020[84]). Вместе с тем, в 2017-2018 годах общий объем накопленных ПИИ снизился с 51,4 до 48,4 % от ВВП, отчасти в связи с сокращением инвестиций в рудник «Кумтор» из-за неопределенности его будущего. В 2005-2017 годах основную долю ПИИ (37%) получила обрабатывающая промышленность, в частности, переработка природных материалов и сырья. На геологическую разведку и разработку полезных ископаемых пришлось 27% от общего объема ПИИ. Третье место занял финансовый сектор, получивший 19% (Komendantova et al., 2018[85]).

### *Развитие частного сектора является приоритетом правительства, но некоторые проблемы сохраняются*

В ряде стратегических документов, таких как Национальная стратегия развития на 2018-2040 годы (НСР), правительство обозначило долгосрочные цели по развитию частного сектора и увеличению притока инвестиций. НСР описывает некоторые меры, рекомендованные в данном отчете, но пока не реализованные на практике. К ним относится и применение цифровых технологий в процедурах регистрации предприятий и лицензирования. Правительство вносит изменения в законодательство в целях упрощения и улучшения условий предпринимательской деятельности, в том числе правовой среды. Так, уже открыты пилотные многофункциональные центры в Бишкеке и Чуйской области, появилась возможность подавать налоговые декларации в электронной форме. Налоговый кодекс часто пересматривался, и сейчас готовится проект нового НК.

Наряду с политическими обязательствами и законодательными изменениями, правительство приняло ряд институциональных мер. В 2014 году по итогам тесной работы с ОЭСР было создано Агентство по продвижению инвестиций (OECD, 2018[2]; Kyrgyz Republic, 2019[86]). Появление в 2017 году патентного агентства стало серьезным шагом на пути к улучшениям в вопросах защиты прав на объекты интеллектуальной собственности – долгое время эта сфера вызывала обеспокоенность инвесторов. Не так давно, а именно в 2019 году, правительство при поддержке ЕБРР учредило институт уполномоченного по защите прав предпринимателей. На бизнес-


©OECD 2021

омбудсмена возложены функции по защите законных прав местных и иностранных предпринимателей в стране.

Одним из основных приоритетов работы правительства является развитие МСП, и стратегия на 2018-2040 годы подчеркивает их роль как работодателей, их вклад в ВВП и пользу для общества (Kyrgyz Republic, 2018[87]). Также существенные изменения коснулись регулирования предпринимательской деятельности. Наряду с правительственной программой «Сто дней реформ», направленной на устранение излишней бюрократии и административных барьеров на пути предпринимательства, были приняты поправки в некоторые законы, включая закон «О государственной поддержке МСП» и закон «О защите прав предпринимателей» (Hasanova, 2019[88]).

В силу динамизма парламентского строя, Кыргызстан сталкивается с непостоянством политического курса и, как следствие, отсутствием целостной институциональной системы. Это может препятствовать осуществлению важных законов и реформ, а также проектов с партнерами по развитию, поскольку новые участники не всегда осведомлены о приоритетах или не обладают необходимым потенциалом. Помимо политической нестабильности, компании в числе наиболее серьезных препятствий для предпринимательской деятельности в стране называли неформальный сектор, ставки и систему налогообложения, лицензии и разрешения на ведение бизнеса (OECD, 2020[89]). Опрошенные ОЭСР инвесторы сообщали о проблемах с налоговым администрированием и обеспечением исполнения договоров. Компании подчеркивают, что формально установленные требования расходятся с процедурами, действующими в реальности.

Опрос предприятий, проведенный ОЭСР в Кыргызстане в 2019 году, также показал, что они видят существенное препятствие для развития в конкурентах, работающих нелегально. Чрезмерные административные барьеры и выездные проверки отбивают желание заниматься официальной экономической деятельностью, что, в свою очередь, подрывает конкуренцию. На тех, кто вынужден работать в формальном секторе, ложится куда более тяжелое бремя налогов и нормативно-правового соответствия, чем на конкурентов, занятых в теневой экономике. Коррупция, связанная с вопросами независимости судебных органов, заключения договоров, таможенных процедур и проверок, также представляет серьезное горизонтальное препятствие для всех компаний (OECD, 2020[89]; World Bank, 2019[90]).

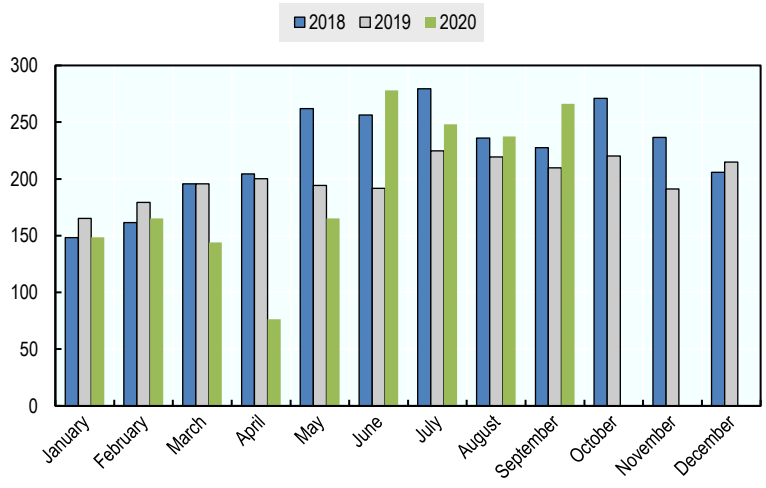
### *Влияние COVID-19 на торговлю и денежные переводы будет иметь серьезные последствия для экономики Кыргызстана*

Пандемия COVID-19 сильно влияет на экономику Кыргызстана, и прогнозируемое сокращение может составить 12 % в 2020 году (IMF, 2020[4]). Негативное влияние на экономику выражается в сокращении региональных потоков и объема денежных переводов из-за резкого ограничения перемещений и торговли в стране. Снижение объема переводов и активности в торговле и сфере услуг может серьезно ударить по предприятиям и работникам официальной и теневой экономики, сократить производительность и потребление и, в конечном итоге, привести к росту безработицы и числа банкротов. Закрытие границы с Китаем грозит сложностями с поставкой товаров первой необходимости и важного сырья для отраслей с высокой добавленной стоимостью, таких как легкая и текстильная промышленность. По предварительным данным уже сейчас можно судить о масштабе проблем, стоящих перед частным сектором и правительством страны: в первом квартале 2020 года импорт из Китая, составивший в 2018 году 52,5% от всего объема импорта, сократился на 59% (Customs Agency of the People's Republic of China, 2020[8]). Из-за сокращения торговли, в том числе с другими странами Центральной Азии, доходы от трансграничной торговли упали на 20%.

Учитывая все эти факторы и перебои в транспортном сообщении, общая инфляции к концу 2020 года может составить 12% (IMF, 2020[91]).

В целях сдерживания эпидемии COVID-19 большинство стран региона полностью или частично закрыли границы. Закрытие границ лишило трудовых мигрантов из Кыргызстана возможности работать за рубежом, по меньшей мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе, что повлияло на приток денежных переводов (см. рисунок 16). Непосредственное влияние карантинных мер на трудовых мигрантов выразилось в сокращении притока денежных переводов на 62% в апреле этого года, по сравнению с аналогичным периодом 2019 года. Даже после снятия ограничений затяжное ухудшение экономической ситуации в России и Турции грозит снижением спроса на рабочую силу из Кыргызстана в средне- и долгосрочной перспективе.

### Рисунок 16. Объем денежных переводов резко сократился в первом квартале 2020 года




*Источник*: (National Bank of Kyrgyzstan, 2020[92])

Вторая волна COVID-19 может увеличить сроки преодоления социальных и экономических последствий. Резкий рост заболеваемости в июне (после месяца относительной стабильности) и последующее ухудшение в июле показали, что ситуация в здравоохранении остается сложной. Важно, чтобы правительство и дальше придерживалось безопасного, комплексного подхода к осуществлению политики и расширяло доступ бизнеса и граждан к цифровым услугам.

Как и в случае с потоками людей, карантинные меры создали сложности для движения товаров и увеличили стоимость торговых потоков. Компаниям пришлось проходить дополнительные процедуры санитарного контроля на границе, а новые проверки и разрешения замедлили перемещение товаров, особенно потребительских. Важность местных рынков (базаров) и неформального сектора экономики в Кыргызстане может усиливать негативные последствия пандемии и способствовать распространению вируса на всех предприятиях независимо от организационно-правовой формы. Закрытие рынков и ограничение физических контактов приведет к резкому сокращению объема коммерческих сделок, при этом больше всего могут пострадать предприниматели, поденные и теневые работники. Пока не ясно, что останется от официального частного сектора Кыргызстана после COVID-19: по предварительным оценкам, от 1 до 1,8 миллиона занятых (из 2,6 миллиона) столкнулись с безработицей из-за дефицита ликвидности и внезапного закрытия компаний. Таким образом, правительству придется принять срочные меры адресной поддержки, чтобы простимулировать развитие бизнеса после пандемии.


©OECD 2021

### Блок 8. Усилия Кыргызстана по распространению цифровых технологий в ответ на кризис COVID-19

В пандемию COVID-19 обострилась потребность в надежных и доступных онлайн-источниках информации и государственных услуг. У правительства появился мощный стимул для ускорения процессов внедрения цифровых технологий в Кыргызстане. Несмотря на низкий уровень распространения сетей ШПД, в стране наблюдается тенденция к росту числа пользователей мобильной связи, расширению сетей ШПД в городах и снижению цен.

До начала кризиса, 2019 год был объявлен годом развития регионов и цифровизации Кыргызстана, что обеспечило дополнительную поддержку и финансирование цифровым инновациям. Правительство наметило цель по внедрению эффективных и экономичных онлайн-услуг путем реализации стратегии «Цифровой Кыргызстан». В 2018 году по образу эстонской модели была создана платформа «Тундук». С мая 2020 года платформа, действующая как автоматизированное «единое окно», обеспечивает доступ к 191 государственной услуге.

Правительство быстро отреагировало на пандемию COVID-19 и использовало «Тундук» для поддержки граждан. Через платформу можно было подавать онлайн-заявления на получение гуманитарной помощи в форме продуктовых корзин. Чтобы избавить граждан от необходимости посещать государственные учреждения, в платформу было интегрировано еще 85 услуг, в том числе цифровая нотариальная система, электронная налоговая система, а также функция выдачи разрешений для транспортных средств и жителей Бишкека в целях регулирования перемещений в комендантский час.

*Источник:* (OECD, 2020[50])

В ответ на кризис и несмотря на значительные бюджетные ограничения, правительство и Национальный банк Кыргызской Республики приняли ряд краткосрочных экономических мер для поддержания деятельности частного сектора. Эти меры вошли в трехмесячный пакет мер по поддержке бизнеса, включая увеличение срока подачи налоговых деклараций и взносов в фонд социального страхования, приостановки проверок и санкций для всех предприятий. Кроме того, до января 2021 года введен мораторий на банкротство предприятий, а также перенесены платежи по займам, арендные и коммунальные платежи. В соответствии с мораторием «Группы двадцати» на выплату долга беднейших стран, правительство Кыргызстана вело переговоры о приостановке выплаты долговых обязательств, главным образом перед Экспортно-импортным банком Китая. С июня 2020 года правительство обсуждает возможность предоставления помощи на покрытие бюджетного дефицита с международными финансовыми институтами (МФИ), включая МВФ и Всемирный банк.

Хотя до настоящего времени никакого комплекса антикризисных мер реализовано не было, предложенный парламентом акт «К новой экономической свободе и развитию» призван смягчить последствия пандемии COVID-19 для частного сектора Кыргызстана, в том числе путем изменения нормативно-правовой среды и условий ведения бизнеса. Данный пакет объединяет краткосрочные меры поддержки и долгосрочные структурные изменения:

- Налогообложение – уменьшение взносов в фонд социального страхования, введение социального налога, сокращение количества налогов и проверок;


©OECD 2021

- Упрощение условий ведения бизнеса – сокращение количества необходимых лицензий и мораторий на их увеличение;
- Расширение доступа к финансированию – предоставление преимущественных прав МСП и держателям патентов в отраслях обрабатывающей промышленности, ориентированных на экспорт и обеспечивающих продовольственную безопасность;
- Прочие экономические меры – снижение минимального порога кредитования, пересмотр тарифов, реализация новых инфраструктурных проектов, принятие нового инвестиционного кодекса, обеспечение защиты прав частной собственности и гарантий для инвесторов, продление процесса приватизации.

## Приоритетные области для проведения реформ: создание оперативных условий для МСП, обеспечение исполнения контрактов и налоговая администрация

### *Приоритет №1: рационализировать законодательство в области предпринимательской деятельности и обеспечить предсказуемость правоприменения*

Правительство предприняло важные шаги по упрощению разрешительных процедур для бизнеса. В ходе последних реформ количество лицензий сократилось с 490 до 98, что по-прежнему больше среднего по региону: даже в Таджикистане и Узбекистане для ведения предпринимательской деятельности требуется получить всего 60 разрешений и лицензий. Среднее количество рабочих дней, когда на предприятиях проводятся проверки, сократилось с 30 до 15. При этом до 2021 года действует трехлетний мораторий на проверки лицензий и разрешений в новых компаниях. В контексте пандемии COVID-19 правительство рассматривало возможность продления моратория еще на два года (Kyrgyz Republic; National Bank of the Kyrgyz Republic, 2016[101]).

Кроме того, программа развития (НСР) на 2018-2022 годы предусматривает создание веб-портала для координации работы всех государственных органов, выдающих лицензии. В этих целях Государственный комитет информационных технологий и связи (ГКИТС) и Международная финансовая корпорация (МФК) разрабатывают систему электронного лицензирования *egov.kg* на базе платформы «Тундук» (IFC, 2019[93]).

К основным законам, регулирующим вопросы выдачи лицензий и разрешений, относятся закон «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» и закон «О недрах» (выдача лицензий на право пользования недрами) (Kyrgyz Republic, 2013[94]; Kalikova & Associates, 2019[95]). Закон определяет правила лицензирования, в том числе процедуры допуска и порядок взимания пошлин. Установлены четкие сроки рассмотрения запросов, а также применяется принцип «молчаливого согласия». Если разрешительный орган отказывает заявителю в выдаче лицензии, заявитель может обжаловать это решение. При признаках коррупции или конфликта интересов должна быть проведена независимая проверка, в соответствии с действующим законом (Kyrgyz Republic, 2016[96]). Тексты законов доступны на сайтах правительства, а информация о лицензировании в обязательном порядке публикуется на официальном сайте разрешительного органа.


©OECD 2021

### *Сохраняется большое количество лицензий, а процесс их получения может быть затратным*

Несмотря на существенные улучшения, предприятиям по-прежнему приходится получать много лицензий, информацию не всегда легко найти, а соблюдение требований может быть непосильным для небольших компаний. Разрешительные процедуры необходимо проходить в разных государственных органах, лишь некоторые услуги доступны в электронном формате, а многофункциональные центры (МФЦ) отсутствуют. Предприятия также обеспокоены непоследовательными решениями о выдаче лицензий и необоснованными отказами. Отсутствует установленная процедура для контроля работы разрешительных органов в ходе рассмотрения заявок. Еще одним фактором неопределенности для предприятий является коррупция в сфере лицензирования, в частности в добывающей и строительной отраслях. Данные опроса BEEPS за 2019 год подтверждают регулярные неофициальные платежи, при этом у половины респондентов был опыт, когда их просили сделать подарок для получения лицензии на строительство, и около четверти опрошенных сталкивались с аналогичной просьбой при обращении за лицензией на осуществление деятельности (OECD, 2018[51]).

В стране нет единого физического или цифрового МФЦ, и для прохождения тех или иных процедур предприятиям приходится посещать несколько учреждения. При поддержке международных организаций были созданы различные структуры для обслуживания бизнеса, но они остаются разобщенными и оказывают только отдельные услуги. К примеру, в Министерстве юстиции есть МФЦ для регистрации предприятий, а ГКИТС разработал веб-портал, где можно получить определенные услуги и информацию.

Проверки контролирующих органов также создают проблему для предприятий и являются приоритетным направлением реформ. До введения моратория предприятия часто жаловались, что слишком частые и внезапные проверки, ведущие к большим штрафам, препятствуют экономической деятельности (UNCTAD, 2016[97]; US Department of State, 2018[98]).

### *Упростить процедуры для субъектов предпринимательства поможет сокращение количества лицензий и создание МФЦ*

Правительству следует продолжать работу по оптимизации количества лицензий и разрешений для бизнеса. Необходимо сконцентрироваться на упрощении процедур лицензирования, которые наиболее сложны для предприятий, в том числе в области строительства, импорта и добычи. Также можно подумать о возможности объединения и пересмотра ключевых нормативов, разрешений и лицензий в целях разработки законодательства, устанавливающего общие правила для предпринимателей и компаний. К примеру, в Казахстане был принят Предпринимательский кодекс, который объединяет все ключевые законы в сфере предпринимательства и позволяет компаниям ссылаться на единый, отвечающий духу времени нормативно-правовой акт (OECD, 2018[51]). Кодекс описывает меры государственной поддержки МСП, в том числе упрощение процедур и смягчение законодательных требований, и вводит должность уполномоченного по защите прав предпринимателей. В дополнение к Кодексу утверждена «Дорожная карта бизнеса-2020», и в настоящее время проводится оценка воздействия мер, направленных на решение проблем предпринимателей.

МФЦ значительно упрощают процедуры для субъектов предпринимательства и позволяют избежать многократного взаимодействия с различными учреждениями. Поэтому необходимо объединить действующие центры обслуживания в сеть, опираясь на успешные инициативы (например, МФЦ Министерства юстиции для процедур регистрации). В странах ОЭСР распространяется практика мобильных МФЦ. Например, во Франции автобусы государственных


©OECD 2021

услуг «доставляют» информацию и услуги в отдаленные деревни и города (Government of France, 2019[99]). В рамках плана по цифровой трансформации страны можно создать цифровой МФЦ на базе портала *egov.kg*. Дома юстиции в Грузии иллюстрируют, как с помощью МФЦ можно обеспечить соблюдение законодательства в сфере предпринимательства (OECD, 2020[89]).

В ответ на пандемию COVID-19 страны ОЭСР попытались ускорить распространение цифровых технологий. Корея стимулировала переход компаний на удаленную работу (OECD, 2020[100]). Также правительства стран направили усилия на развитие информационных каналов, таких как бизнес-платформы и ассоциации. К примеру, бизнес-платформа в Индии была дополнена информацией о COVID-19 и соответствующих мерах поддержки. Бизнес-ассоциации также проводят разъяснительную работу, чтобы предприятия понимали, как работают новые законы и механизмы государственной поддержки. Главная ассоциация работодателей Франции, MEDEF, опубликовала пояснения к каждому новому постановлению правительства на специальном сайте в целях информирования своих членов (MEDEF, 2020[101]).

### *Приоритет №2: упростить налоговый кодекс и налоговое администрирование*

Налоговая реформа является приоритетом правительства Кыргызстана и, в частности, упоминается в Программе развития на 2018-2022 годы и Стратегии развития государственной налоговой службы на 2019-2021 годы. Оба документа признают потребность в модернизации налоговой системы страны и равномерном распределении налогового бремени между предприятиями всех размеров. Налоговая система претерпела существенные изменения с введением нового кодекса в 2008 году, сократившего количество и ставки налогов для компаний и упростившего административные процедуры (Kyrgyz Republic, 2008[102]; IFC, 2017[103]). Внедрение цифровой регистрационной системы в 2012 году и другие нововведения, включая платежные терминалы и электронные кошельки, позволили минимизировать физические контакты с налоговыми органами (IFC, 2017[103]).

Учитывая важность темы и ее непосредственное влияние на финансовые потоки предприятий, в ответ на начало пандемии COVID-19 правительство продлило срок подачи налоговых деклараций предприятиями на шесть месяцев. Также были увеличены сроки уплаты налогов на период действия чрезвычайного положения, запрещены выездные налоговые проверки до января 2021 года, отменены налоговые санкции и штрафы до июля 2020 года. Данные меры немедленного реагирования были предложены бизнес-ассоциациями Кыргызстана, поскольку большинство предприятий испытывают нехватку ликвидности. В числе приоритетов правительства остается упрощение онлайн-процедур взимания налогов с местных предприятий.

В целом, по данным PWC и Всемирного банка, ставки налогообложения компаний в Кыргызстане ниже, чем в других странах Центральной Азии. Общая налоговая ставка, включая налог на прибыль, налог на имущество и социальные отчисления, составляет по оценкам менее 30% от общей коммерческой прибыли (PWC/World Bank, 2018[104]).

В дополнение к общей процедуре государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя в Кыргызстане действует упрощенный режим для предприятий (IFC, 2017[103]). Упрощенный режим условно-расчетного налогообложения предусматривает единый налог вместо налога на прибыль организаций (IFC, 2017[103])).

Также в Кыргызстане предусмотрен патентный режим для индивидуальных предпринимателей, которые, как правило, предпочитают его упрощенной системе. Предприниматели покупают патент, а затем продлевают срок его действия, составляющий от 30 до 180 дней. Держатель патента не должен отчитываться перед налоговыми органами, вести учет доходов и расходов и платить налог на прибыль (OECD, 2020[89]).


©OECD 2021

Кыргызстан установил пороговое значение освобождения от уплаты НДС для регистрации в размере 8 млн сомов (115 000 долларов США). Даже если этот порог не превышен, предприятие все равно может зарегистрироваться как плательщик НДС. Так, компания может добавлять НДС к поставкам и вычитать НДС из оплаты за средства производства, что помогает привлечь больше партнеров, не желающих платить входящий НДС. Однако, по мнению предприятий, сложности с выполнением обязательств по НДС сохраняются (IFC, 2017[105]).

*Система администрирования налогов остается сложной, а налоговое законодательство часто меняется, что открывает простор для дальнейшего упрощения и внедрения цифровых технологий*

Несмотря на последние реформы, налоговая система остается сложной, слишком часто обновляется и требует от предприятий больших затрат с точки зрения выполнения обязательств. С 2015 года поправки в Налоговый кодекс вносились 56 раз. Налоговая система стала менее прозрачной, а МСП не стремятся легализовать свою деятельность из-за проблем с соблюдением новых требований (UNCTAD, 2016[97]). Аналогичным образом, в ходе опросов, проведенных ОЭСР, крупные инвесторы жаловались на нестабильную налоговую политику, особенно в добывающей отрасли. Для развития бизнеса необходимо продолжать работу по стабилизации политики и оказывать больше поддержки деловому сообществу в вопросах соблюдения новых требований.

Упрощенный и патентный режимы для МСП и ИП снизили издержки соблюдения налогового законодательства, но вместе с тем лишили предпринимателей стимула развиваться выше определенного порога (неофициально), поскольку им выгоднее оставаться в рамках упрощенной или патентной системы. Кыргызстан может пересмотреть оба режима, чтобы стимулировать рост предприятий, например, создать условия для представления налоговой отчетности раз в 6-12 месяцев.

Коронавирусный кризис негативно сказывается на налоговых поступлениях и сальдо бюджета, что усложняет дальнейшие послабления и отсрочки по уплате налогов. Потери, связанные с налогами, таможенными пошлинами, приостановкой работы предприятий и отсутствием сырья, по предварительной оценке, проведенной правительством в марте 2020 года, составят 28 млрд сомов (450 млн долларов США). Рекомендуется изучить опыт стран ОЭСР, которые предоставили работодателям и самозанятым, особенно в наиболее пострадавших отраслях, отсрочку или освобождение от взносов на социальное обеспечение и налогов на заработную плату (OECD, 2020[106]). Кыргызстану придется найти баланс между финансовыми возможностями и бюджетной консолидацией во время и после кризиса, поскольку международной помощи может быть недостаточно, чтобы полностью покрыть дефицит государственного финансирования.

### *Приоритет №3: обеспечить предсказуемость, справедливость и эффективность контроля за исполнением договоров*

*Система правосудия остается главным препятствием для бизнеса и инвестиций*

Нормативно-правовая база для рассмотрения споров, возникающих из обязательств по договорам, установлена Гражданским процессуальным кодексом, согласно которому система урегулирования споров доступна всем инвесторам, включая МСП и иностранных инвесторов, в судах Кыргызстана и в международном арбитраже (Kyrgyz Republic, 2017[107]). Согласно закону «Об инвестициях», компаниям дается три месяца на мирное урегулирование спора путем консультаций и переговоров, после чего они могут обратиться в международный арбитраж (UNCTAD, 2016[97]) (Kyrgyz Republic, 2003[108]) . Если стороны решают урегулировать спор путем арбитражного разбирательства,


©OECD 2021

сначала им надо обратиться в местный суд. Действующий в Кыргызстане закон «О третейских судах» во многом основан на типовом законе Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) о международном коммерческом арбитраже; хотя Кыргызстан подписал Конвенцию МЦУИС, она не была ратифицирована и, следовательно, не вступила в силу (Aceris Law LLC, 2018[109]).

Национальное законодательство также признает альтернативные механизмы урегулирования споров для урегулирования инвестиционных и коммерческих разногласий. Закон «О третейских судах» устанавливает порядок образования внесудебных органов и регулирует их работу по разрешению споров (Kyrgyz Republic, 2002[110]), а закон «О медиации» определяет основы добровольной медиации и консультаций, в том числе для коммерческих споров (Kyrgyz Republic, 2017[111]). Ряд государственных и частных организаций предлагают услуги медиации, в том числе Торгово-промышленная палата Кыргызской Республики.

Наряду с этим, закон разрешает неофициальным традиционным судам («аксакалам», или судам старейшин) применять нормы права, которые не противоречат процессуальному праву (Kyrgyz Republic, 2002[112]; 2017[107]). В сельских районах суды часто действуют без надзора и созываются для слушания дел, связанных с земельными правами, разделением собственности между супругами, спорами между земельными собственниками и использованием сельскохозяйственных угодий и пастбищ. Однако, старейшинам нередко не хватает технических знаний, необходимых для урегулирования сложных споров.

*Обеспечение исполнения договоров через суд – затратный и длительный процесс*

Экономическое правосудие и обеспечение исполнения договоров остаются ключевыми проблемами бизнеса. В отличие от других стран, в Кыргызстане нет специализированных судов по экономическим спорам. Более того, в гражданском процессуальном законодательстве нет определения мелкого искового требования и не установлен упрощенный порядок рассмотрения дел с небольшой суммой иска. В 2018 году около 4 000 экономических и коммерческих дел рассматривались в общих гражданских судах, из них только 151 дело касалось МСП (Supreme Court of the Kyrgyz Republic, 2019[113]).

Показатели обеспечения исполнения договоров противоречивы, но говорят об относительно низкой процессуальной экономии и плохой организации рассмотрения дел (см. таблицу 7). Хотя законодательством установлены стандартные сроки судопроизводства по гражданским делам, они не соблюдаются в более чем половине случаев. Кроме того, закон не регулирует количество переносов заседаний в суде. Издержки судопроизводства в среднем составляют 47% от исковой суммы – довольно много по международным меркам. Электронные средства, которые бы могли повысить прозрачность и эффективность судебной системы, не применяются (World Bank, 2020[24]). Исполнительные механизмы тоже вызывают сомнения, а коэффициент исполнения решений суда в 2016 году составил всего около 30% (IDLO, 2016[114]).

### Таблица 7. Обеспечение исполнения договоров в Кыргызстане

| | Кыргызстан | Европа и Центральная Азия |
|---|---|---|
| Организация рассмотрения дел (0–6) | 1,0 | 3,0 |
| Ориентировочная стоимость принудительного исполнения договора | 47% от размера иска | 26,3% от размера иска |
| Затраты времени на обеспечение исполнения договора | 410 дней | 496,3 дня |
| Стоимость процедур досудебного и судебного разбирательства | 25% от размера иска | Н/Д |

*Источник*: (World Bank, 2019[115])


©OECD 2021

*Судебная система воспринимается как предвзятая и необъективная*

Местные предприниматели и иностранные инвесторы рассматривают судебную систему как препятствие для бизнеса. Из отчета за 2019 год следует, что менее 10% предприятий верят в справедливость и неподкупность судов (IMF, 2019[116]). Согласно исследованию 2018 года, 95% судебных решений по налоговым спорам было вынесено в пользу налоговых органов (International Court of Arbitration of the Kyrgyz Republic, 2019[117]). По данным отчета за 2016 год, иностранные инвесторы считают коррупцию в судах и политическое влияние на судебные решения главными проблемами системы экономического правосудия (UNCTAD, 2016[97]). Предприятия, опрошенные ОЭСР в 2019-2020 годах, отмечали, что судам не хватает независимости, а частные компании, как правило, не могут выиграть дело против государства.

Высокая доля споров между инвесторами и государством, переданных в международный арбитраж, говорит о недоверии местным судам. Отношения между правительством и крупнейшими иностранными инвесторами характеризуются бесконечными контрактными переговорами, судебными исками, преследованием иностранных сотрудников и изъятием лицензий, что тоже бросает тень на судебную систему и условия ведения бизнеса в целом (IMF, 2019[116]).

Эти проблемы упоминаются в рейтинге Всемирного проекта правосудия (WJP), где Кыргызстан занимает 85-е место из 126, что объясняется слабой исполнительной системой и значительным ненадлежащим влиянием на ход судебных разбирательств (World Justice Project, 2019[118]). Процедуры отбора и назначения судей в Кыргызстане снижают независимость и эффективность судебной системы (OECD, 2018[119]). Судьи назначаются с испытательным сроком, а пожизненное пребывание в должности укрепило бы их независимость. Отбор судей проводит Совет по отбору судей и дисциплинарная комиссия, которые подвержены политическому влиянию, поскольку Совет на две трети состоит из членов парламента. Президент также участвует в отборе и утверждает кандидатов, предложенных Советом. Ненадлежащее влияние на судей также исходит от исполнительной и законодательной ветвей власти (OECD, 2018[119]).

*Внедрены альтернативные механизмы урегулирования споров*

С 2002 года при Торгово-промышленной палате (ТПП) Кыргызстана действует Международный третейский суд (МТС). Поддержка ряда донорских организаций, включая USAID, ОБСЕ, Азиатский банк развития, «Фонд Евразия Центральной Азии», фонд «Сорос Кыргызстан» и правительство Норвегии, помогла институту развиться в независимый орган, обеспечивающий предпринимателям быстрое и качественное решение экономических споров силами профессиональных независимых третейских судей. МТС предлагает услуги по медиации и арбитражу, и зачастую компании предпочитают его местным судам (IMF, 2019[116]). В списке третейских судей числится 187 экспертов, из них 75 – иностранцы из 22 стран (Chamber of Commerce and Industry of the Kyrgyz Republic, 2021[120]). С 2002 года в МТС было рассмотрено более 1 000 дел, а в 2019 году – половина всех дел, по которым проводились разбирательства в судах страны (International Court of Arbitration of the Kyrgyz Republic, 2019[117]).

Кроме того, с 2012 года при Министерстве юстиции действует Национальный центр медиации, в составе которого более 40 медиаторов, работающих в разных сферах во всех семи регионах Кыргызской Республики (National Center for Mediation, 2019[121]).


©OECD 2021

*Введение должности бизнес-омбудсмена хорошо дополняет институциональные механизмы защиты, доступные предпринимателям Кыргызстана*

Должность бизнес-омбудсмена была введена в 2019 году при поддержке ЕБРР, чтобы обеспечить защиту прав предпринимателей. Бизнес-омбудсмен, в настоящее время – бывший посол Великобритании в Кыргызстане, приступил к работе в начале 2020 года. Предварительные консультации с омбудсменом подтверждают многие наблюдения, сделанные в рамках проекта «Правовая среда предпринимательства», в частности, в отношении ненадлежащих и частых проверок разрешительных и налоговых органов, а также неизменной ситуации с коррупцией. Дополнительные нормативно-правовые акты, утвержденные в целях повышения санитарно-гигиенических стандартов после начала пандемии COVID-19, открыли новые возможности для злоупотребления полномочиями, что только подчеркивает важность нового института бизнес-омбудсмена.

*Судебная система и альтернативные механизмы в Кыргызстане требуют дальнейших улучшений*

НСР называет реформирование судебной системы приоритетной задачей, но еще многое предстоит сделать, чтобы гарантировать независимость, авторитет и исполнительную силу судов. Антикоррупционная сеть ОЭСР в странах Восточной Европы и Центральной Азии дает рекомендации по повышению целостности судебной системы, в том числе: принять все необходимые меры, направленные на запрет общения с судьями без ведома и участия представителей противной стороны; внедрить автоматизированную систему распределения дел; гарантировать пожизненное пребывание судей в должности; защитить судей от ненадлежащего влияния законодательных и исполнительных органов власти в ходе рассмотрения дела; пересмотреть процедуру формирования Совета по отбору судей, в частности, ограничить участие парламента (OECD, 2018[122]).

МТС и ТПП эффективно содействуют институтам арбитража и медиации и могут расширять свою деятельность, в том числе путем мероприятий по наращиванию потенциала судей, привлечения специалистов международного уровня, поиска поддержки со стороны государства и судебной системы. Можно наладить взаимодействие с Международным центром медиации и арбитража Касабланки (CIMAC) в Марокко, который является хорошим примером сильного арбитражного суда с международными специалистами. Приведение в исполнение решений арбитражного суда также является важным фактором успеха МТС, и в этом свете важность экономических судебных реформ возрастает. Кыргызстан может подготовить пакет документов для присоединения к Конвенции МЦУИС, чтобы у инвесторов была дополнительная возможность арбитражного урегулирования разногласий.

Укрепить деятельность бизнес-омбудсмена поможет внедрение прозрачных и эффективных процедур заявления претензий. Можно опираться на опыт Совета бизнес-омбудсмена Украины, который также получает поддержку ЕБРР (Business Ombdusman Council of Ukraine, 2020[134]). Украина и Кыргызстан используют модель бизнес-омбудсмена, разработанную правительством, бизнес-ассоциациями и международными организациями (Business Ombudsman Council of Ukraine; OECD, 2020[124]). По мере расширения деятельности бизнес-омбудсмена в Кыргызстане институт может следовать примеру Украины, например, использовать простую систему электронных и физических жалоб, публиковать регулярные отчеты, предлагать рекомендации по частым проблемам, с которыми сталкиваются предприятия, для обсуждения с премьер-министром и Кабинетом министров. Бизнес-омбудсмен может сыграть важную роль во время и после пандемии


©OECD 2021

COVID-19, в частности, придать гласности проблемы бизнеса и обеспечить справедливое отношение в вопросах предоставления льгот, отсрочки платежей и возможных штрафов.

## Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Кыргызстане

### *В целом режим ПИИ в Кыргызстане открытый, но сохраняются отраслевые ограничения, а исполнение законов вызывает сомнения*

Правительство Кыргызстана разработало относительно прочную правовую базу для регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности. Закон «Об инвестициях в Кыргызской Республике» 2003 года определяет ограничения, права и ответственность местных и иностранных инвесторов (Kyrgyz Republic, 2003[108]). Правовую базу дополняют законы и подзаконные акты о земельных отношениях, гражданских процессах, государственно-частном партнерстве, свободных зонах, а также отраслевые законы (UNCTAD, 2016[97]).

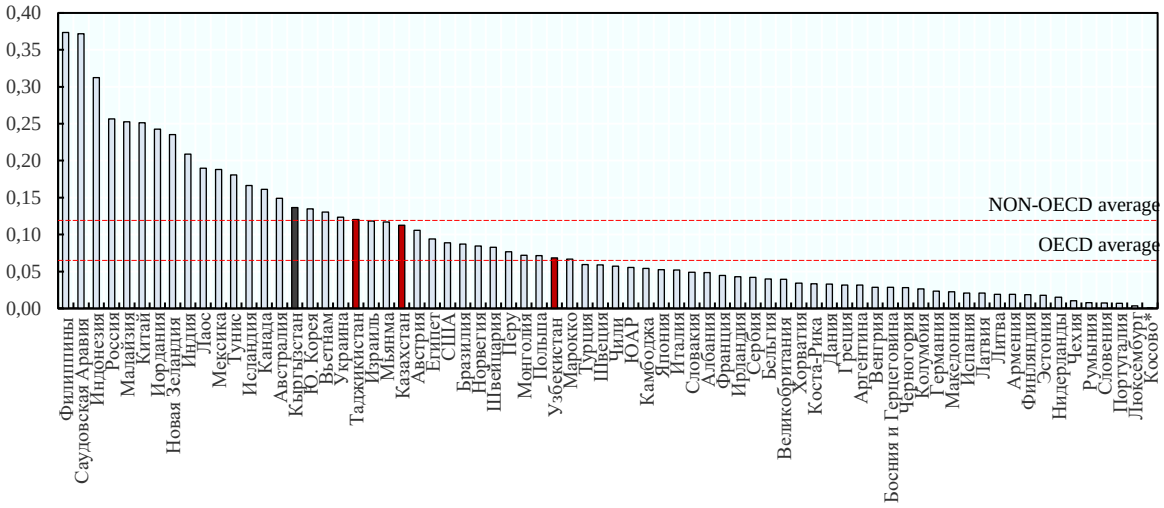
Закон в широком смысле защищает права инвесторов, но, как показал опрос Международного делового совета (МДС), проведенный в Кыргызстане в 2016 году, проблема исполнения законов не решена (IBC, 2016[125]). Это создает значительные сложности для местных и иностранных инвесторов. Согласно опросу ОЭСР, наиболее серьезными препятствиями для иностранных инвесторов являются непрозрачные административные процедуры, нестабильное налогообложение, коррупция, ненадежность и неэффективность судебной системы. На практике сложно урегулировать спор и обеспечить исполнение арбитражных решений в местном суде.

#### *Несмотря на относительно благоприятный режим для ПИИ, сохраняются отраслевые ограничения*

Правовой режим для иностранных инвесторов в Кыргызстане относительно открытый и не допускает дискриминации и общеэкономических ограничений в части доли иностранного участия, найма персонала на ключевые должности или предварительного отбора. Некоторые ограничения ущемляют права иностранных инвесторов во всех отраслях, к примеру, в сфере землевладения и землепользования (допускается временное владение и пользование с установленным сроком, а в некоторых отраслях действует полный запрет). Из-за этих и других отраслевых мер Кыргызстан значительно превосходит средние показатели стран ОЭСР по регулятивным ограничениям для ПИИ, но не выбивается из общей картины, которая наблюдается в Центральной Азии и других государствах, не входящих в состав ОЭСР (см. рисунок 17 ).


©OECD 2021

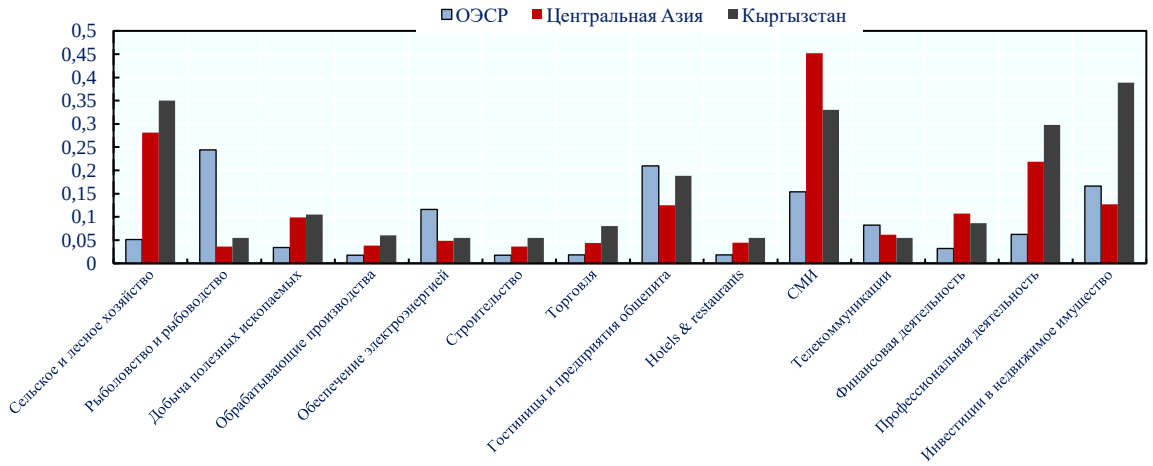
## Рисунок 17. Индекс регуляторных ограничений ПИИ в Кыргызстане




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index

Основные отрасли, которые выделяются на фоне стран ОЭСР по строгости действующих ограничений, это сельское хозяйство и лесная промышленность, где иностранное участие может составлять не более 20% в связи с ограничениями на использование земли; СМИ и недвижимость, где доля иностранного участия не может превышать 50%; а также ряд отраслей сферы услуг (к примеру, юридические, аудиторские, гостиничные), где требуется учреждение местного юридического лица (см. рисунок 18). Профессиональные услуги и недвижимость выделяются даже на фоне соседей по Центральной Азии и могут снижать относительную привлекательность страны для иностранных инвесторов, изучающих регион на предмет инвестиционных возможностей.

## Рисунок 18. Отраслевые ограничения ПИИ в Кыргызстане




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index


©OECD 2021

Судя по уровню экономического развития и открытости законодательства, страна могла бы улучшить показатели привлечения ПИИ (OECD, 2020[126]). Закон в широком смысле защищает права инвесторов, но опрос Международного делового совета (МДС), проведенный в Кыргызстане в 2016 году, показал, что проблема исполнения законов не решена (IBC, 2016[125]). Это создает значительные сложности для инвесторов – отечественных и иностранных. Согласно опросу ОЭСР, наиболее серьезными препятствиями для иностранных инвесторов являются непрозрачные административные процедуры, нестабильное налогообложение, коррупция и неэффективность судебной системы. На практике сложно урегулировать спор и обеспечить исполнение арбитражных решений в местном суде.

*Доступ к источникам законодательства в области инвестиций и предпринимательской деятельности остается ограниченным*

Правительство предприняло попытку повысить прозрачность правовой среды предпринимательства путем создания инвестиционного онлайн-портала. Хотя по закону «Об инвестициях» 2003 года вся информация о правах, обязанностях и интересах инвесторов должна быть опубликована в открытом доступе, пробелы сохраняются.

К примеру, инвестиционный портал не содержит информации об урегулировании хозяйственных споров. Более того, на портале нет базы отраслевых законов и нормативных актов, знание которых необходимо иностранным инвесторам для понимания условий доступа на рынок. Информации на русском и английском языках мало, а имеющиеся переводы существенно расходятся с версиями на киргизском языке. Что еще важнее, инвесторы сталкиваются с непоследовательными формулировками законов. Так, пороговая доля иностранного участия в законе «Об инвестициях» установлена на уровне одной трети акций компании, а в Земельном кодексе — на уровне 20% уставного капитала. Повысить прозрачность законодательства для потенциальных инвесторов поможет прояснение формулировок и создание списка отраслей, в которых иностранные инвестиции запрещены или требуют соблюдения определенных условий.

Хотя на инвестиционном портале собрана некоторая информация для иностранных инвесторов, включая нормы налогового и трудового права, эти сведения неполные, а данных об урегулировании споров и потенциальных препятствиях для инвесторов вообще нет, хотя «Индекс ПИИ» ОЭСР указывает на серьезные ограничения (UNCTAD, 2016[97]) (OECD, 2020[126]). Кроме того, есть значительные расхождения между версиями на английском, русском и киргизском языках. Также инвесторы сталкиваются с непоследовательными формулировками в законах. К примеру, порог иностранного участия в законе «Об инвестициях» установлен на уровне одной трети акций компании, а в Земельном кодексе – на уровне 20 % уставного капитала (UNCTAD, 2016[97]).

На официальных сайтах, таких как портал Агентства по продвижению и защите инвестиций, отсутствуют важные данные, например, инструкции о том, где взять необходимые бланки и куда подавать заявление. В целом, информации о лицензировании на русском и английском языках крайне мало. Одной из причин этого может быть отсутствие МФЦ для инвесторов и местных компаний, что говорит о большом количестве и сложном устройстве органов, выдающих лицензии.

### *В Кыргызстане действует жесткий режим экспроприации*

Конституционные и правовые механизмы защиты от экспроприации в Кыргызстане сформулированы более основательно и точно, если сравнивать с другими странами, связанными с инициативой «Один пояс – один путь» (UNCTAD, 2016[97]) (World Bank, 2019[127]). Силовой захват или национализация частной собственности разрешаются только по решению суда или в случаях, предусмотренных законом, в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка,


©OECD 2021

здравоохранения, морали, прав и свобод граждан. Законность такого исключения подлежит обязательной проверке в суде (Kyrgyz Republic, 2010[128]; Kyrgyz Republic, 1996[129]).

Закон «Об инвестициях» защищает инвестиции от экспроприации (то есть «национализации, изъятия или других аналогичных мер, ведущих к силовому захвату средств инвестора или лишению его возможности использовать результаты инвестиций»), за исключением случаев, когда такая экспроприация осуществляется в государственных интересах на основании принципа недопущения дискриминации и в установленном порядке, при условии выплаты своевременной, надлежащей и реальной компенсации за ущерб, включая упущенную выгоду. Размер компенсации должен быть равен рыночной стоимости экспроприированных инвестиций на момент отчуждения и покрывать все сопутствующие потери (Kyrgyz Republic, 2003[108]). Однако закон не определяет точный порядок расчета компенсации, включая применимые коэффициенты и методы (например, цену покупки, стоимость перепродажи, снижение стоимости, условную стоимость репутации и так далее).

Инвесторы также могут использовать другие доступные в Кыргызстане правовые инструменты для урегулирования ситуаций, связанных с экспроприацией. Если предварительных договоренностей нет, стороны пытаются разрешить спор путем медиации, а потом – в арбитражном порядке в местном суде (US Department of State, 2018[98]). Если одна из сторон не хочет обращаться в суд Кыргызстана, спор рассматривается в международном арбитражном суде (Kyrgyz Republic, 2003[108]).

### *Успешно реформирована нормативно-правовая база в сфере управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений*

С момента обретения независимости Кыргызстан значительно реформировал сферу управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений. Земельный кодекс, принятый в 1999 году (с поправками от 2019 года), устанавливает основы, условия и ограничения в отношении изменения или прекращения действия прав собственности на землю и землепользование, описывает права и обязанности собственников и пользователей земли, регулирует земельные отношения (Kyrgyz Republic, 1999[130]). Действие Кодекса распространяется на земли сельскохозяйственного и промышленного назначения, земли поселений (города, городские районы и сельские поселения), леса, особо охраняемые природные территории и земли природно-заповедного назначения. Земельные отношения также регулируются рядом других законов, указов и нормативных актов, связанных с разными типами земли и землепользования.

Кыргызстан – единственная страна Центральной Азии, где после принятия конституционных поправок в 1998 году признается частная собственность на землю. Частная земля либо находится в собственности или аренде у физического лица, либо официально зарегистрирована на частное предприятие или ассоциацию. Государственная земля, которую нельзя купить или арендовать, включает земли лесных угодий, пастбища, особо охраняемые природные территории, земли пограничных зон и некоторые земли запаса. Земельные собственники в Кыргызстане имеют право на исключительное владение землей и могут беспрепятственно передавать права на землю посредством продажи, аренды, закладной или дарения. Права долгосрочной аренды на частную и государственную землю могут быть бессрочными или срочными, с возможностью продления после истечения срока действия. Срок действия прав аренды на государственные пастбища и земли сельскохозяйственного назначения ограничен и составляет пять лет, а на земли коммерческого и промышленного назначения – от 5 до 50 лет, в зависимости от размера участка и инвестиций.

Иностранные граждане, юридические лица и предприятия, зарегистрированные в Кыргызстане с долей иностранного участия свыше 20%, не могут владеть землей на правах собственности. Иностранцы и предприятия с иностранным участием (более 20%), даже зарегистрированные в


©OECD 2021

Кыргызстане, не могут приобрести в собственность, взять в аренду или субаренду земли сельскохозяйственного назначения (ст. 5, 7) ) (Kyrgyz Republic, 1999[130]). Однако иностранные инвесторы могут взять в долгосрочную аренду (до 50 лет) земли несельскохозяйственного назначения, даже без регистрации в стране. Подобное ущемление прав иностранных инвесторов на землепользование – обычное явление в регионе и развивающихся странах в целом, о чем говорят более высокие показатели в Индексе регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР. На практике у иностранных инвесторов могут быть дополнительные сложности с арендой земли, так как идентификационные и регистрационные коды, необходимые для целей налогообложения, де-факто препятствуют иностранным юридическим лицам, не имеющим регистрации.

Полная и актуальная информация по землям, включая карты, представлена на портале Национальной интегрированной кадастровой системы на киргизском, русском и английском языках[2]. Согласно сайту Государственной регистрационной службы Кыргызстана, на регистрацию земли уходит 5-10 рабочих часов, а затраты составляют порядка 6-12 евро. Низкая стоимость регистрации земли отражена в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка *Doing Business* за 2020 год, где Кыргызстан по удобству регистрации собственности занимает 7-е место из 190. Кроме того, менее 1% компаний, опрошенных Всемирным банком в 2019 году, назвали доступ к земле в числе главных препятствий для бизнеса, следовательно, земельное законодательство способствует благоприятным условиям для предпринимательской деятельности.

### *Новые законы о защите прав интеллектуальной собственности усовершенствовали нормативную базу, но осуществление в судебном порядке вызывает сомнения*

В последние годы Кыргызстан предпринимал конкретные шаги по улучшению нормативно-правовой базы в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности и, в частности, ввел в действие ряд законодательных актов. Республика является членом Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и стороной в Соглашении ВТО по торговым аспектам прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС). Правительством был подготовлен проект Государственной программы развития ИС на 2017-2021 годы. Данная программа очерчивает цели по переходу страны к «экономике знаний» и содержит подробное описание заложенного в бюджет плана действий.

Одним из самых значимых законодательных изменений последнего десятилетия с точки зрения улучшения механизмов защиты прав ИС в Кыргызстане стало принятие Патентного закона в 2017 году. В рамках этого закона было создано национальное патентное ведомство Казпатент, которое управляет имущественными правами и занимается урегулированием соответствующих споров. У ведомства есть качественно сделанный, профессиональный сайт с информацией о патентах и правах на объекты ИС в Кыргызстане на английском, киргизском и русском языках.

Специальных судов по рассмотрению споров о правах на объекты ИС в стране нет. Однако Государственная служба интеллектуальной собственности организовала обучение для судей в рамках проекта «Правовая школа по вопросам интеллектуальной собственности».

На встречах с иностранными инвесторами в регионе была озвучена проблема защиты прав на объекты ИС. Сообщается также об отсутствии механизмов таможенной защиты, необходимости

[2] http://www.cadastre.kg/svc-portal/main/index.do


©OECD 2021

принятия стандартов ЕЭС в отношении патентов и товарных знаков, а также о недоверии к судебной системе в вопросах обеспечения прав на объекты ИС.

### *Создать предприятие в Кыргызстане стало проще*

Правительство приняло важные меры по упрощению процедур регистрации предприятий. Благодаря этому Кыргызстан поднялся на 35-е место в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка по показателю «создание предприятий» (см. таблицу 8) (World Bank, 2020[24]). При Министерстве юстиции действуют многофункциональные центры для регистрации предприятий, откуда информация передается в другие государственные органы, включая Национальный статистический комитет, Государственную налоговую инспекцию и Социальный фонд (OECD, 2020[89]). МФЦ есть в разных субъектах Кыргызстана, но предприятия жалуются на неудобное расположение (World Bank, 2019[115]). Тем не менее, получение дополнительных документов для ведения предпринимательской деятельности, в том числе лицензий, сертификатов и разрешений, по-прежнему требует посещения разных государственных структур, что говорит об отсутствии в стране комплексного МФЦ. Текущая ситуация с COVID-19 и ограничение межличностного взаимодействия также могут подтолкнуть страну к переходу на полностью цифровой формат регистрации.

**Таблица 8. Создание предприятий в Кыргызстане**

| Показатель | Кыргызстан | ЕС и ЦА |
|---|---|---|
| Позиция в рейтинге условий ведения бизнеса по показателю «создание предприятий» | 35 | 56 (в среднем) |
| Сроки (дней) | 10 | 12,9 |
| Число административных процедур | 4 | 5 |
| Стоимость регистрации (в % от ВНД на душу населения) | Близко к 0 % | 4,6 |
| Требование к минимальному уставному капиталу (% от ВНД на душу населения) | 0,0 | 2,3 |

*Источник*: (World Bank, 2020[24])

### *Закрыть предприятие проще, чем в других странах региона, но по-прежнему сложно*

Закрыть предприятие в Кыргызстане с точки зрения сроков и затрат проще, чем в других странах Центральной Азии, но при этом правовая база банкротства развита плохо, хотя есть отдельное положение в Гражданском кодексе и закон «О банкротстве» (см. таблицу 9) (Kyrgyz Republic, 1997[131]) (World Bank, 2019[115]). Исполнение законодательства тоже вызывает сомнения, поскольку специализированных судов по банкротству в стране нет, а решения о неплатежеспособности принимают местные арбитражные суды (US Department of State, 2018[98]).

**Таблица 9. Закрытие предприятия в Кыргызстане и других странах Центральной Азии**

| | Коэффициент взыскания долга (центов с доллара США) | Сроки (лет) | Фин. затраты (% имущества) |
|---|---|---|---|
| Казахстан | 39,8 | 1,5 | 15,0 |
| Кыргызстан | 40,6 | 1,5 | 9,5 |
| Таджикистан | 29,6 | 1,7 | 17,0 |
| Узбекистан | 37,6 | 2 | 10,0 |

*Источник*: (World Bank, 2020[1]; Kyrgyz Republic, 1997[132]).


©OECD 2021

Правительство не оказывает целевой поддержки предприятиям, испытывающим затруднения. Кроме того, правительственные стратегии и законодательство не предусматривают второго шанса для предпринимателей в случае банкротства. Предпринимателям, которые начинают бизнес заново или испытывают финансовые затруднения, нужен доступ к информации, инструментам и обучению.

### *В стране есть несколько платформ для взаимодействия государства и частного сектора, включая местные и иностранные предприятия*

Один из основных инструментов для налаживания диалога с инвесторами – консультативный Совет по развитию бизнеса и инвестициям (СРБИ). Он был образован в 2017 году при поддержке ЕБРР, а его деятельность координируется правительством. Совет во главе с премьер-министром состоит из представителей правительства, партнеров в области развития, бизнес-ассоциаций и Международного делового совета (EBRD, 2019[34]) (IBDC, 2017[133]) (UNCTAD, 2016[97]) . Цель Совета заключается в улучшении инвестиционного климата и обеспечении надлежащего исполнения предложенных мер.

Кроме того, в 2018 году правительство учредило Национальный совет по устойчивому развитию, чтобы обеспечить принятие и реализацию национальной стратегии развития, в том числе в сфере бизнеса и инвестиций. Совет выступает в роли посредника между правительством, международными организациями, рабочими группами и экспертами. Принятые Советом решения публикуются на сайте президента (EBRD, 2019[34]) (IBDC, 2017[133]) (UNCTAD, 2016[97]).

Также было учреждено несколько советов, чтобы поддержать диалог между государством и частным сектором по вопросам делового климата. Бизнес-ассоциации, представляющие интересы местных компаний и МСП, могут участвовать в заседаниях Национального совета по устойчивому развитию и Совета по развитию бизнеса и предпринимательства. Последний был создан парламентом в 2017 году для укрепления взаимодействия между законодательными органами и частным сектором. В его состав входят члены парламента, представители межотраслевых предприятий и бизнес-ассоциаций, которые встречаются на регулярной основе для обсуждения законодательства и мер по улучшению инвестиционного климата и поддержке предпринимательства (US Department of State, 2018[98]).

Бизнес-ассоциации (включая ТПП, МДС, JIA и Союз банков) выступают в качестве каналов взаимодействия с правительством и объединяют около 20% предприятий (EBRD, 2019[34]). ТПП собирает мнения, озвучивает проблемы бизнеса, поддерживает новые законы и оказывает услуги своим членам. Для получения обратной связи ТПП проводит опросы и публикует их в открытом доступе. Кроме того, на базе ТПП работает Международный третейский суд (Chamber of Commerce and Industry of the Kyrgyz Republic, n.d.[135]). МДС содействует созданию благоприятного инвестиционного климата и объединяет крупные компании, в частности, предприятия добывающих отраслей. JIA все больше представляет интересы молодых предпринимателей и предприятий со всех областей.

Условия обсуждения правовых актов установлены законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (Kyrgyz Republic, 2009[136]). Нормативные акты, которые касаются юридических лиц или предпринимательской деятельности, подлежат общественному обсуждению путем публикации на официальном сайте надзорного органа. При отсутствии официального сайта нормотворческий орган должен обнародовать нормативный акт в СМИ (Kyrgyz Republic, 2014[137]). С мая 2018 года по апрель 2019 года было опубликовано более 130 уведомлений об общественных обсуждениях по проектам нормативных актов, затрагивающих бизнес. Частный сектор не вправе принимать или предлагать проекты нормативно-правовых актов. На практике представители


©OECD 2021

бизнес-сообщества могут голосовать за свои предложения по улучшению законодательства в рамках общественных обсуждений и регулярных обменов.

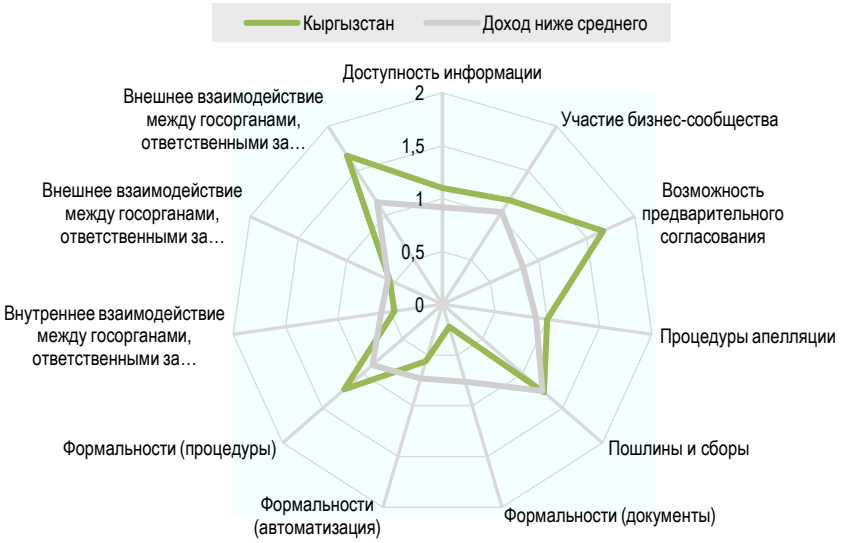
Большинство общественных обсуждений по-прежнему проводятся в формате совещаний и требуют очного присутствия. Пандемия COVID-19 заставила ключевых участников исследовать цифровые способы коммуникации, включая электронные платформы и видеоконференции, которые можно ввести в широкое употребление после кризиса. Это позволит расширить географию и привлечь участников не из Бишкека.

### *Кыргызстан превосходит страны Центральной Азии по средним показателям упрощения процедур торговли ОЭСР, но отстает от стран ОЭСР почти по всем направлениям*

Основным законом, регулирующим работу таможенных органов, является закон «О таможенном регулировании» (Kyrgyz Republic, 2019[138]). С точки зрения средних показателей упрощения процедур торговли ОЭСР, Кыргызстан превосходит страны Центральной Азии, но отстает от стран ОЭСР почти по всем направлениям (см. рисунок 19). Многие менее эффективные области экономической политики Кыргызстана говорят о чрезмерной административной нагрузке и отсутствии прозрачности. Что касается формальностей и количества документов, Кыргызстан отстает от среднего уровня по Центральной Азии, требуя 6 документов для экспорта и 12 – для импорта (World Bank, 2019[115]). В целом, деятельность по импорту сопряжена с более сложными требованиями с точки зрения необходимых документов, затрат и процедур (World Bank, 2019, p. 43[160]). Кыргызстан автоматизировал таможенные процедуры, однако «единое окно» в таможенной службе отсутствует.

Сообщается о коррупции в таможенных органах. Присутствует высокий риск неверной оценки размера таможенных пошлин и неточного заполнения деклараций на ввоз товаров (OECD, 2018[122]). Автоматизация таможенных процедур и тщательные внутренние расследования могут поддержать улучшения, направленные на решение проблемы коррупции в таможенной службе.

**Рисунок 19. Показатели упрощения процедур торговли: Кыргызстан**




*Источник*: (OECD, 2019[65]).


©OECD 2021

Кыргызстан является членом ВТО с 1998 года. Хотя тарифные барьеры в Кыргызстане очень низкие, нетарифные барьеры создают большую нагрузку на предприятия торговой отрасли, что, в частности, связано с затратными и длительными процедурами таможенного оформления (UNCTAD, 2016[97]).

Вступление в ЕЭС в 2014 году незначительно сказалось на торговых потоках, а последствия для делового климата неясны. С точки зрения импорта, на местный рынок пришли более дешевые товары из стран ЕЭС. По сообщениям крупных иностранных промышленных компаний, которые зависят от импорта технических компонентов особого назначения, правила ЕЭС отменили действующие двусторонние инвестиционные договоры, что привело к увеличению затрат на импорт из-за роста тарифов на продукты, происходящие вне ЕЭС. Это могло бы повысить конкурентоспособность киргизских предприятий, если бы не отсутствие подходящих местных поставщиков. Членство в ЕЭС пока не привело к значительному увеличению экспорта, что отчасти объясняется сложностями нормативного и технического характера difficulties (US Department of Commerce, 2019[139]; Yeliseyeu, 2019[140]). Ассоциации предпринимателей и экспортеры упоминали, что нормативы, документы и стандарты, к примеру, санитарные и санитарно-гигиенические, усложнились после вступления в ЕЭС (Investment Council of Kyrgyzstan, 2019[141]).

Хотя в 2016 году ЕС включил Кыргызстан в программу ВСП+, местные экспортеры не пользуются льготами в полной мере. Программа предусматривает либо сниженные, либо нулевые тарифы на определенные товары, экспортируемые из Кыргызстана. Однако статус ВСП+ был применен только к 4% всего экспорта в ЕС, поскольку большую его часть по-прежнему составляют продукты горной промышленности и золото. Кроме того, только половина продуктов, удовлетворяющих требованиям, эффективно использует статус ВСП+, и, судя по данным ЕС, это далеко не весь потенциал программы (Chekirova, 2019[142]; Kabar news, 2019[143]; European Commission, 2019[81]).

Меры по оптимизации торговли и таможенного контроля получают поддержку международных организаций. Программа содействия управлению границами в Центральной Азии (БОМКА) под руководством консорциума из Литвы помогает правительству усовершенствовать торговые и таможенные процедуры, в том числе путем пересмотра законодательства и развития потенциала (EU/BOMCA, 2019[144]). Последние мероприятия в рамках БОМКА в Кыргызстане были направлены на автоматизацию таможенных процедур и на содействие киргизским компаниям в обеспечении нормативного соответствия для использования преимуществ схемы ВСП+.

В целях противодействия COVID-19 были введены дополнительные торговые ограничения, в том числе временный запрет на въезд иностранных граждан и меры защиты работников торговли. Эти ограничения будут сняты после прекращения эпидемии. Сложившаяся ситуация позволит пересмотреть излишние и обременительные барьеры.


©OECD 2021

# 4. Таджикистан

## Краткий обзор

В 2018 году рост реального ВВП составил 7%, что было чуть выше среднего показателя, отмеченного за последние десять лет (6,7%), а ВВП на душу населения оставался на уровне 344,70 долларов США по обменному курсу на основе ППС. Фундаментом роста по-прежнему является неустойчивая экономическая модель, опирающаяся на экспорт сырья и избыток рабочей силы. ПИИ продолжают поступать главным образом в добывающие отрасли, и потому их объем связан не столько с улучшением делового климата в стране, сколько с мировым спросом на сырьевые товары. Пандемия COVID-19 нанесет серьезный удар по этим источникам роста и инвестиций: по прогнозам, темп роста резко замедлится и составит 1,6 % в 2020 году.

Сложный деловой климат препятствует диверсификации экономики, особенно когда речь идет о развитии частного сектора, который все еще очень слаб. Частный сектор не в состоянии создать достаточно качественных рабочих мест, чтобы обеспечить работой растущие трудовые ресурсы: так, лишь 5,6% населения работоспособного возраста в стране заняты на легальных предприятиях частного сектора. В то же время в государстве создана относительно действенная правовая база для предпринимательской и инвестиционной деятельности и действует сравнительно мало регуляторных ограничений в отношении иностранных инвестиций. С целью совершенствования делового климата были приняты изменения в законодательстве, и в частности упрощены процедуры таможенного контроля.

Проблемой остается применение норм законодательства, регулирующих бизнес, что объясняется низким качеством управления, недостатком институционального потенциала и профессионализма. При этом как таджикские, так и иностранные предприниматели испытывают затруднения в связи с чрезмерной сложностью регистрационных и разрешительных процедур, а запутанный и непредсказуемый характер налоговых требований еще больше ухудшает деловой климат.

Правительство Таджикистана может значительно улучшить правовую среду предпринимательства в стране, если решит ряд проблем, препятствующих деятельности и развитию субъектов предпринимательства, а именно: 1) обеспечит действенную и закономерную реализацию норм правового регулирования бизнеса; 2) повысит доступность экономической юстиции, гарантируя обеспечение исполнения договоров и решений международного арбитража; а также 3) упростит налоговые процедуры, увеличит прозрачность и подотчетность в сфере налогового администрирования.


©OECD 2021

## Обзор экономической ситуации

### *Несмотря на уверенный рост в прошлом, диверсификация экономики и вклад частного сектора остаются на низком уровне*

В конце 1990-х годов в Таджикистане началось восстановление экономики, за которым последовал уверенный рост. С наступлением нового века, согласно официальным данным, рост реального ВВП составлял в среднем 7,7% в год, после чего слегка замедлился (средний показатель роста за последние десять лет снизился до 6,7%). Сокращение объемов денежных переводов, внутренней экономической деятельности и торговли вследствие глобального кризиса здравоохранения приведет к замедлению роста до 1,6 % в 2020 году. Доля населения, живущего за чертой бедности, в период с 2000 по 2017 год сократилась с 83 до 29,5 %, но по прогнозу Всемирного банка темп снижения бедности в стране заметно замедлится под влиянием COVID-19 (World Bank, 2018[145]) (World Bank, 2020[15]). В то же время Таджикистан остается самой бедной страной Центральной Азии, если рассмотреть его показатели в расчете на душу населения, а экономика практически полностью зависит от экспорта узкого ассортимента продукции добывающих отраслей и денежных переводов от граждан, работающих за границей по причине избытка рабочей силы в стране.

В последние годы основными факторами роста были государственные инвестиции и потребление, развивающееся за счет денежных переводов. Государство инвестировало средства главным образом в строительство Рогунской гидроэлектростанции (World Bank, 2019[12]). Переводы от мигрантов, резко сократившиеся в объеме после финансового кризиса 2008 года, а затем и во время экономического спада в России 2014-2015 годов, в 2017-2018 году вновь увеличились, составив порядка 30% ВВП (World Bank, 2019[12]) (EBRD, 2019[13]) . Но, как показал опыт предыдущих внешних потрясений, связанных с падением спроса, весьма вероятно, что пандемия COVID-19 в 2020 году возымеет серьезные последствия для роста, обусловленного денежными переводами и добычей полезных ископаемых: спрос на рабочую силу и сырье, скорее всего, ощутимо снизится, сократив доходы государственного бюджета в то самое время, когда от государства потребуется принимать меры по защите национальной экономики после мировой пандемии.

Роль частного сектора, и особенно формального частного сектора, ограничена, а это, в свою очередь, ограничивает возможности формальной занятости для населения и налоговую базу. По состоянию на 2019 год, в Таджикистане было официально зарегистрировано 608 322 субъектов предпринимательства, из них действующими являлись только 330 991. Подавляющее большинство действующих субъектов предпринимательства (89,2%) зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей, работающих либо по патенту (35,9%), либо в низкопроизводительных фермерских (дехканских) хозяйствах (52,3%) (Republic of Tajikistan, 2019[146]). В 2018 году внутреннее кредитование частного сектора составляло всего 12,3% от ВВП, что меньше аналогичного национального показателя за 2015 год (22,7%) и значительно меньше, чем у соседей по региону, включая Казахстан (26%) и Кыргызстан (24%); при этом доля частного сектора в общей сумме инвестиций не превышает 15% (Strokova and Ajwad, 2017[147]; World Bank, 2019[148]). Лишь 5,6% населения трудоспособного возраста работает в частном секторе с официальным оформлением занятости, причем большинство занято в отраслях с низкой производительностью (World Bank, 2019[12]). Как и в других странах региона, проблема конкуренции затрудняет развитие частного сектора и формирование благоприятного делового климата. В условиях неудовлетворительной реализации норм антимонопольного права, монополистической деятельности государственных предприятий, преобладания государственных унитарных предприятий и неопределенности в вопросах применения законов о защите конкуренции и


©OECD 2021

государственных закупках к предприятиям такого рода, конкуренция является одной из наиболее значимых структурных проблем таджикской экономики.

При высоком уровне государственных инвестиций продолжает расти государственный долг, сужая фискальное пространство. В 2017 году государственный долг достигал 51,7% от ВВП, увеличившись почти на 7 процентных пунктов по сравнению с предыдущим годом и заметно превысив установленный самим правительством предельный коэффициент государственного долга по отношению к ВВП (40%), который оно теперь планирует повысить до 60% от ВВП (World Bank, 2017[149]). Кроме того, 80% долга страны представляет собой долг перед одним кредитором – Экспортно-импортным банком КНР, что может увеличить риски государства в связи с передачей концессий в таких областях, как горная промышленность (OECD, 2019[150]; Hurley, Morris and Portelance, 2018[151]).

### *Приток ПИИ нестабилен, а основой экспорта являются сырьевые товары*

В 2018 году общий объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в Таджикистане составлял 2,76 млрд. долларов США (UNCTAD, 2019[152]). Годовой приток ПИИ в течение последних 20 лет равнялся, в среднем, 4,4% от ВВП, однако в последние десять лет стал ближе к 3%. Большая часть инвестиций поступает из Китая и России (UNCTAD, 2019[152]).

В составе экспортной корзины долгое время преобладал необработанный алюминий, но за последнее десятилетие его доля резко сократилась. В 2017 году на него приходилось лишь 23% в общем объеме экспорта, хотя десятью годами ранее данный показатель равнялся 68%. Тем не менее, руды, металлы и драгоценные металлы в 2017 году составляли примерно 75% в объеме экспорта (Observatory for Economic Complexity, 2021[153]). Это означает, что экономика страны подвержена влиянию изменений в ценах на металлы и минеральное сырье; а если учесть, что и российская экономика во многих отношениях столь же уязвима и доход от денежных переводов имеет тенденцию изменяться в прямой связи с ценами на сырьевые товары, то риски возрастают. Весьма вероятно, что воздействие пандемии COVID-19 на мировой спрос будет иметь серьезные последствия для экспортной торговли Таджикистана.

### *Правительство разработало программу реформ для улучшения делового климата*

Принимая во внимание низкий уровень развития таджикского частного сектора, правительство назвало привлечение иностранных инвестиций и формирование благоприятной нормативно-правовой среды приоритетами национальной политики. К тому же привлечение ПИИ напрямую связано с государственной стратегией долгосрочного экономического развития, как следует из документа «Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года» (НСР), принятого в 2016 году (Republic of Tajikistan, 2016[154]). В стратегии прямо говорится, что Таджикистану необходима диверсификация источников прямых иностранных инвестиций с учетом «активизации сотрудничества стран по линии Юг-Юг». Там указаны основные направления действий, в том числе: совершенствование законодательства и внедрение международных стандартов качества и безопасности продукции; совершенствование Налогового кодекса с целью упрощения налогового администрирования; создание института омбудсмена по защите прав предпринимателей; расширение перечня импортируемых товаров производственного назначения, которые освобождаются от уплаты НДС; введение экономически обоснованной системы формирования тарифов на услуги транспортной и иной инфраструктуры.

Помимо этого, согласно Плану действий по реализации инициативы «300 дней реформ по поддержке предпринимательства», планируется ввести экономического уполномоченного и


©OECD 2021

ориентировать привлечение инвестиций на региональные приоритеты развития (Republic of Tajikistan, 2019[155]).

В правовой среде произошли реальные изменения, о чем свидетельствует перемещение Таджикистана на 10 позиций вверх в рейтинге условий ведения бизнеса (*Doing Business Indicators*) Всемирного банка за 2019 год и включение в десятку стран, наиболее активно и успешно осуществляющих реформы. Правительством принят ряд мер по формированию долгосрочной стратегии совершенствования делового климата. К примеру, в Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2030 года упоминаются улучшение делового климата и привлечение ПИИ как основы концепции долгосрочного экономического развития страны, не зависящего от добывающих отраслей (Republic of Tajikistan, 2016[154]).

Несмотря на риск дублирования в определенных областях (таких, как система административного сопровождения инвестиционных проектов частного сектора и система оформления разрешительной документации, созданные по принципу «единого окна», которые можно было бы объединить с рядом других информационных ресурсов, предусмотренных планом), перечисленные приоритеты, при условии их надлежащей реализации, могут значительно улучшить деловой климат. Кроме того, в обеих программах четко определяется круг обязанностей ответственных государственных органов, что указывает на конструктивный подход к реализации общих стратегических планов.

К тому же правительство предприняло шаги к улучшению торговых связей с соседними странами. В 2019 году было заключено Соглашение между Таможенной службой при Правительстве Республики Таджикистан и Государственным таможенным комитетом Республики Узбекистан об организации упрощенного порядка осуществления таможенных операций при перемещении товаров и транспортных средств между Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан («Упрощенный таможенный коридор»), благодаря чему заметно улучшилась позиция Таджикистана в категории «Международная торговля» рейтинга Всемирного банка (World Bank, 2020[24]).

### *Вероятнее всего, пандемия COVID-19 подорвет государственный бюджет и рынок труда в Таджикистане*

Можно ожидать, что, как и в других странах региона, пандемия COVID-19 будет иметь тяжелые последствия для экономики Таджикистана. Закрытие российских границ прямо отразится на поступлениях денежных переводов, которые в 2019 году составляли порядка 30% от ВВП и сделали Таджикистан одной из стран мира, наиболее экономически зависимых от переводов. Следует отметить, что экспорт избыточной рабочей силы в другие страны, в том числе в Россию, наглядно свидетельствует о глубоко укоренившейся неспособности таджикского частного сектора, чье развитие тормозится неблагоприятным деловым климатом, обеспечить трудоспособное население, быстро растущее за счет притока молодежи, достаточным количеством рабочих мест. Последствия избытка трудовых ресурсов, ограниченных рамками экономики, которая в текущих условиях не способна их освоить, сопряжены со значительными рисками экономического и социального характера. По предварительным оценкам, рост ВВП может значительно снизиться и составить всего 1,6 % в 2020 году.

Другой ключевой фактор экономического развития, то есть торговля, скорее всего, тоже пострадает. Три четверти экспорта из Таджикистана составляют главным образом металлы, спрос на которые (особенно в Китае, который является одним из основных торговых партнеров страны), по-видимому, существенно снизится. Падение спроса усугубляется препятствиями торговле, возникшими по мере того, как страны пытались воспрепятствовать распространению коронавирусной инфекции. Даже притом, что некоторые страны (например, Россия) не стали


©OECD 2021

запрещать определенные виды трансграничной торговли, множество важнейших для Таджикистана рынков оказались отрезанными в силу закрытия границ, а непредсказуемый порядок осуществления пограничного контроля внутри Центральноазиатского региона в условиях пандемии еще больше осложняет торговлю. Пошатнувшаяся торговля означает не только серьезные последствия для государственного бюджета в ближайшей перспективе, но и серьезную угрозу существованию производственно-сбытовых цепочек, от которых зависит слабая обрабатывающая промышленность Таджикистана. Действительно, за первые пять месяцев 2020 года объем импорта из Китая сократился на 21,2%, экспорт в Китай – на 34,7% за тот же срок, что создает дефицит в сфере снабжения товарами первой необходимости и факторами производства для отраслей с высокой добавленной стоимостью, таких, как швейная промышленность (Customs Agency of the People's Republic of China, 2020[8])

Снижение доходов от торговли и денежных переводов не только повлияет на способность правительства ограничить экономическое воздействие пандемии на частный сектор в стране, но и может затруднить обслуживание внешнего долга с высокой степенью долларизации. Доля расходов на здравоохранение, оплачиваемая гражданами за собственный счет, составляет 66%, что делает ее одной из самых высоких в мире; из этого следует, что связанные с пандемией социальные расходы могут лечь на плечи населения, притом что экономическая ситуация в стране и без того непроста (WHO, 2020[156]). Наконец, высокий уровень неформальности в экономике, из-за чего лишь 5,6% граждан трудоспособного возраста имеют официальную занятость в частном секторе, ограничивает возможности государства эффективно поддерживать предприятия и предпринимателей, нуждающихся в помощи.

В прошлом, когда государственному бюджету недоставало средств, субъекты предпринимательства жаловались на хищническое поведение налоговой службы и иных государственных органов, уполномоченных налагать и взимать штрафы с юридических и физических лиц. Сейчас, когда и без того хрупкий частный сектор испытывает существенную нагрузку, важно не допустить ухудшения условия ведения бизнеса до такой степени, когда многие будут вынуждены выйти из дела. Особое значение этой задаче придает необходимость обеспечить работой множество таджикских граждан, которые в иных обстоятельствах искали бы работу за границей.

## Приоритетные области для проведения реформ: обеспечение исполнения контрактов, экономическая справедливость и налоговая администрация

### *Приоритет №1: обеспечение реализации существующих норм права, регулирующих вопросы инвестиций и предпринимательства, увеличение доступности необходимой информации*

Государство обязано обеспечивать более эффективное применение действующих законов, которые в теории уже представляют собой сравнительно качественную правовую базу для предпринимательской и инвестиционной деятельности. Там, где существуют ограничения дискриминирующего характера, правительству следует принять меры к их устранению. Нет особой необходимости переписывать законы; оставшиеся недостатки можно исправить путем обсуждения с частным сектором и международными экспертами.

Для того чтобы предприниматели могли, с затратами в пределах разумного, отстаивать свои права в ситуациях, когда законы исполняются неэффективно, или получать разъяснения в случаях, когда требования закона вызывают у них беспокойство или сомнения, государство должно уделить


©OECD 2021

особое внимание органам и организациям, непосредственно взаимодействующим с бизнесом, и укомплектовать их компетентными и грамотными сотрудниками.

Кроме того, следует избегать дублирования информации на многочисленных интернет-площадках, а вместо этого объединить информационные источники и избавиться от расходов на лишние сайты. Усиление горизонтальных взаимодействий между государственными органами и организациями – необходимое условие такой работы, и потому рекомендуется рассмотреть возможность разработки надзорного механизма, который обеспечит обмен информацией между различными госструктурами.

### *В Таджикистане официально существуют сравнительно благоприятные правовые условия для инвестиций*

В основе государственных стратегических документов лежит правовой режим, в известной степени благоприятствующий инвестиционной и предпринимательской деятельности. В 2016 году был принят новый закон «Об инвестициях», с принятием которого предыдущий закон «Об инвестиции» от 12.05.2007 утратил силу. Законом определяются основные положения деятельности и механизмы защиты прав иностранных и внутренних инвесторов (Republic of Tajikistan, 2007[157]; 2016[154]).

Ряд гарантий, предусмотренных законом «Об инвестициях» от 15.03.2016, соответствуют передовым образцам инвестиционной политики, в том числе: равенство прав между иностранными и отечественными инвесторами, недопущение дискриминации прав инвесторов (статья 7); запрет прямой экспроприации; выплата компенсации в размере стоимости имущества при косвенной экспроприации и порядок определения такой стоимости (ст. 14); право инвесторов на свободную конвертацию национальной валюты и другие валютные операции (ст. 11); бесплатный доступ к нормативной правовой базе, доступ к иной информации для инвесторов (ст. 13); обязательство по созданию «единого окна» для оказания содействия инвесторам (ст. 23) (Republic of Tajikistan, 2014[158]).

Закон «Об инвестициях» дополняется законом «Об инвестиционном соглашении» (2012 год), законом «О соглашениях о разделе продукции» (в редакции изменений от 01.08.2012) и законом «О свободных экономических зонах» (2011 год). В совокупности они представляют собой общую правовую базу инвестиционной деятельности и дают внутренним и иностранным инвесторам ряд относительно действенных гарантий (Republic of Tajikistan, 2007[157]; Republic of Tajikistan, 2013[159]; Republic of Tajikistan, 2007[160]; Republic of Tajikistan, 2011[161]).

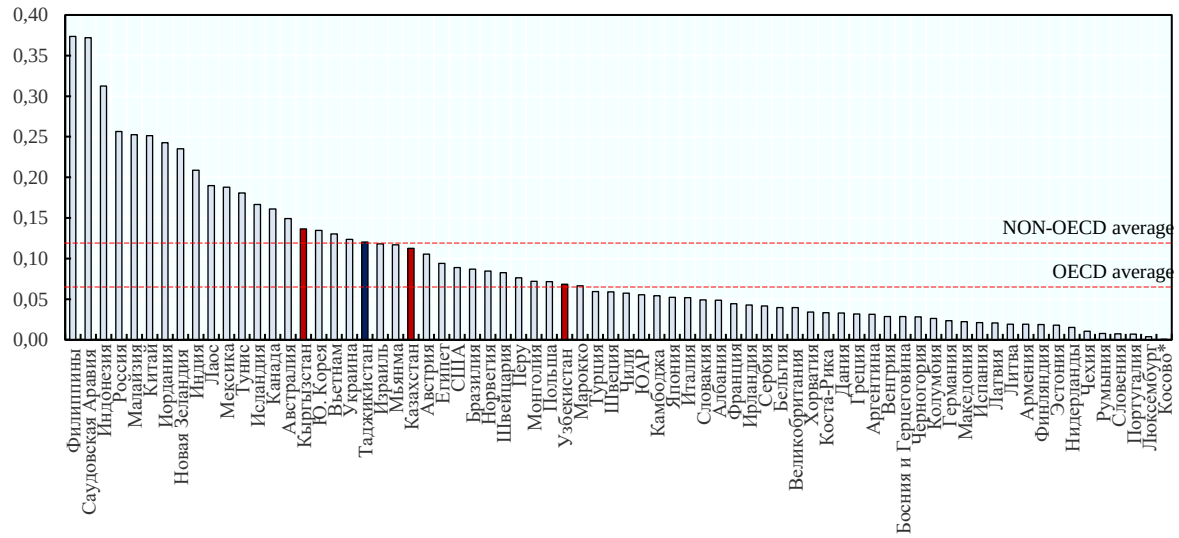
### *В Таджикистане действует сравнительно открытый режим ПИИ с рядом отраслевых ограничений*

В принципе, действующий в Таджикистане режим ПИИ можно назвать открытым и недискриминационным: отсутствуют общие ограничения в отношении доли иностранного участия в акционерном капитале, привлечения иностранной рабочей силы или отбора иностранных инвестиционных проектов. При условии выполнения всех своих налоговых обязательств в стране инвесторы вправе репатриировать прибыль, вложенный капитал и займы. Как и в других странах региона, дискриминация иностранных инвесторов главным образом выражается в ограничении прав землепользования: им разрешено только арендовать земельные участки на ограниченный срок, а в некоторых отраслях воспрещается даже это. Деятельность иностранцев в определенных отраслях до некоторой степени ограничивается дополнительными требованиями к акционерному капиталу и учреждению юридических лиц в стране. В то же время балльная оценка Таджикистана согласно «Индексу регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций» ОЭСР близка к


©OECD 2021

среднему баллу стран, не входящих в ОЭСР, и соответствует баллам соседей по региону и других стран со сходным уровнем экономического развития (см. рисунок 20).

### Рисунок 20. Индекс регуляторных ограничений ПИИ в Таджикистане

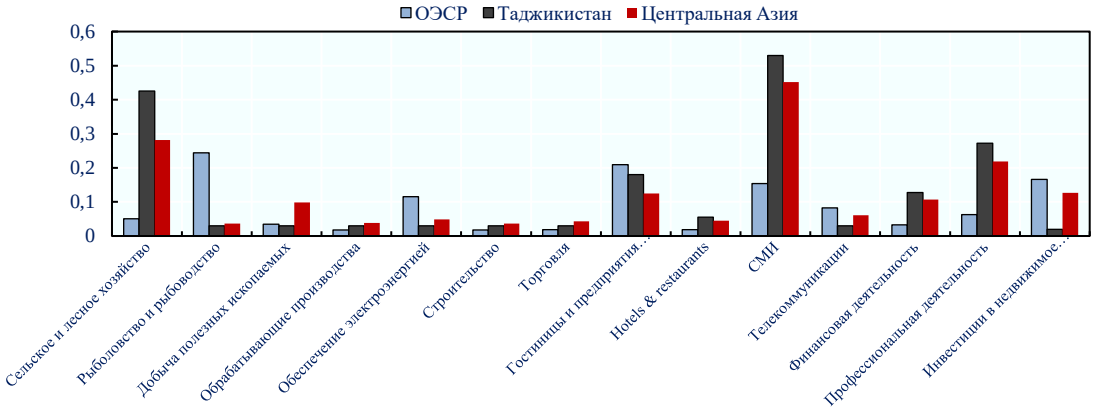



*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index

В перечень отраслей, где законодательные ограничения остаются значительно более жесткими, чем в странах ОЭСР (хотя и мало отличаются от условий в других странах региона), входят сельское и лесное хозяйство, СМИ, финансовые и юридические услуги (см. рисунок 21). В соответствии с Земельным кодексом 2012 года (подробнее см. в одном из следующих подразделов), иностранным инвесторам не разрешается брать в аренду или субаренду землю сельскохозяйственного назначения. В сфере банковского и страхового дела действует целый ряд операционных ограничений, в том числе требования, касающиеся взаимности от стран происхождения инвесторов, учреждения таджикских юридических лиц, гражданства членов правления и высшего руководства. Иностранное участие в акционерном капитале юридических организаций запрещено, тогда как в предприятиях сектора СМИ такое участие допускается в пределах 50%. Отчасти такие ограничения можно назвать более жесткими, чем в среднем по странам Центральной Азии, и потому они могут снижать инвестиционную привлекательность Таджикистана по сравнению с соседними государствами.


©OECD 2021

## Рисунок 21. Отраслевые ограничения ПИИ в Таджикистане




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index

Но как бы ни были важны эти ограничения, едва ли именно они служат причиной неизменно низкого уровня ПИИ, привлекаемых в страну. При всей своей законодательно предусмотренной открытости Таджикистан отстает от соседей по региону и членов ОЭСР по показателям привлечения инвестиций. Такое расхождение наводит на мысль о несоответствии правоприменительной практики правовому режиму, что подчеркивает необходимость последовательного и предсказуемого исполнения действующих в стране законов.

### *Низкая доступность информации может усложнить инвесторам вход на рынок, где существуют официальные механизмы отбора*

Помимо совершенствования правоприменительной практики, правительству рекомендуется улучшить доступ к источникам законодательства, регулирующего инвестиционную и предпринимательскую деятельность в стране. Принятые меры по размещению в интернете многих основных нормативных правовых актов, касающихся частного сектора, носили бессистемный характер. В настоящее время существует множество интернет-порталов, на различных стадиях готовности и с разной тематикой; на одних информация в большей мере предназначается таджикским предприятиям, на других – иностранным. Найти важные документы, убедиться в отсутствии противоречий, да и вообще получить доступ к информации на этих ресурсах порой бывает непросто, а потому они не могут гарантировать доступность информации для предпринимателей, хотя это необходимо для принятия взвешенных деловых решений.

Нехватка информации может являться значительным препятствием для иностранных инвесторов, поскольку Таджикистан – одно из немногих государств Центральной Азии, где все еще действует механизм отбора ПИИ, в том числе на территории свободных экономических зон (СЭЗ). Ответственным за процесс отбора, который бывает продолжительным и непрозрачным, является Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом. В отсутствие ясно изложенной информации о требованиях к ПИИ и сроках подачи и рассмотрения запросов может складываться ситуация, когда предприниматели предпочитают рассчитывать на личные связи с высокопоставленными должностными лицами, а это ведет к фаворитизму по отношению к действующим участникам рынка и отнюдь не способствует повышению уровня прозрачности и упорядоченному подходу к инвестиционным условиям со стороны правительства. И предприятия, и организации по развитию, действующие в Душанбе, отметили, что процесс входа


©OECD 2021

китайских компаний на рынок Таджикистана отличается, что оставляет других потенциальных инвесторов в состоянии неопределенности относительно условий конкуренции и входа на рынок.

Если прибавить к этому неопределенность, связанную с вероятными последствиями COVID-19 для мировой экономики, которая, несомненно, усиливает осторожность международных инвесторов, сейчас, более чем когда-либо, важно обеспечить инвесторам доступ к надежным источникам информации и уверенность в том, что их имущественные права будут соблюдены, а инвестиции защищены от риска экспроприации.

*Невзирая на наличие защиты от экспроприации возможность косвенной экспроприации вызывает беспокойство заинтересованных сторон*

Гарантии защиты от экспроприации, исключения, ее допускающие, и порядок ее осуществления предусмотрены законом 2016 года «Об инвестициях», где определяются условия, при которых правительство вправе экспроприировать или реквизировать частную собственность. Экспроприация инвестиций запрещается, за исключением «экспроприации в интересах государства или общества», что можно назвать довольно расплывчатой формулировкой. Большинство случаев экспроприации связано с ситуациями, когда властями были выявлены процедурные нарушения в ходе приватизации или установлено, что имущество использовалось в преступных целях (US Department of Commerce, 2019[162]).

Законом «Об инвестициях» и большинством двусторонних инвестиционных договоров гарантируется компенсация в валюте, в которой были осуществлены инвестиции, в размере среднегодовой коммерческой ставки, но как именно происходит ее расчет, не вполне понятно, равно как непонятно и влияние оценки стоимости земли на инвестицию. Кроме того, хотя законодательство предусматривает возможность обращения в таджикский суд, имеется мало данных о том, что предпринимателям, чья собственность была экспроприирована, была доступна надлежащая правовая процедура (Republic of Tajikistan, 2016[154]). К тому же инвесторы сообщают, что правительство использует прекращение действия лицензий и неправомерное начисление налогов как рычаг для перехвата контроля над ситуацией в переговорах с предприятиями (US Department of Commerce, 2019[162]). В качестве примеров ситуаций, связанных с попытками косвенной экспроприации, сообщалось также о случаях, когда инвесторам отказывали в доступе к объектам инфраструктуры, необходимым для осуществления деятельности (в том числе к каналам связи).

### *Приоритет №2: совершенствование системы обеспечения исполнения договоров и арбитражных решений национальными судами*

Иностранные инвесторы отметили необходимость большей определенности в вопросах приведения в исполнение решений международного арбитража. Неспособность судебной системы Таджикистана обеспечивать исполнение арбитражных решений, вынесенных за рубежом, говорит иностранным инвесторам о том, что правительство может пренебречь достигнутыми договоренностями, даже если те подтверждаются международным правом. Институты медиации (к примеру, омбудсмен) могут выступать в качестве посредника между иностранными компаниями и правительством и содействовать урегулированию конфликтов до возникновения потребности в арбитражном разбирательстве.

Низкий уровень автоматизации и отсутствие системы распределения дел по принципу случайного выбора делает судебную систему подверженной сторонним вмешательствам и коррупции, что не вызывает к ней доверия и среди таджикских предпринимателей. Последние тоже выиграли бы от


©OECD 2021

появления независимого омбудсмена, через которого, не опасаясь репрессий, могли бы довести свои проблемы до сведения президентской администрации и профильных министерств.

### *Таджикским законодательством и международными соглашениями предусмотрено множество гарантий относительно урегулирования споров с участием международных инвесторов, но соблюдаются они не всегда*

Вопросы урегулирования споров с участием таджикских и иностранных юридических лиц регулируются положениями Экономического процессуального кодекса, закона «Об инвестициях», закона «О третейских судах» и закона «О международном коммерческом арбитраже» (Republic of Tajikistan, 2008[163]) (Republic of Tajikistan, 2015[164]) (Republic of Tajikistan, 2008[165]). В стране существуют экономические суды, уполномоченные рассматривать споры с участием таджикских и иностранных предприятий, но нет ни специализированных судов для рассмотрения споров, связанных с земельными вопросами или правами интеллектуальной собственности (ИС), ни судов для разбора малых исков или упрощенных процедур судопроизводства для МСП (World Bank, 2020[24]). Впрочем, при Торгово-промышленной палате (ТПП) республики действует Международный коммерческий арбитраж, а на момент написания настоящего отчета правительством разрабатывается законопроект о медиации; другие формы альтернативного урегулирования споров, в том числе досудебное урегулирование, уже предусмотрены действующим законодательством (Republic of Tajikistan, 2015[164]).

Тем не менее, иностранные инвесторы продолжают жаловаться на недостаточную прозрачность судопроизводства и, как следствие, на непрогнозируемый характер принудительного исполнения договоров и урегулирования споров таджикскими судами. Многие международные компании прибегают к такому средству, как включение в двусторонние инвестиционные договоры (ДИД) положений, обязывающих стороны в случае возникновения споров обращаться в международный суд; однако бывали случаи, когда суд Таджикистана не принимал такие решения к исполнению.

Таджикистан подписал Конвенцию о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (т.н. Нью-Йоркская конвенция, 1958 год), которой оговаривается порядок урегулирования споров между иностранным инвестором и государством (UNCTAD, 2016[166]). Однако несмотря на то, что таджикское законодательство признает постановления международных арбитражных судов действительными, иностранные инвесторы сообщают о трудностях с обеспечением исполнения таких решений в стране, даже если оно предусмотрено условиями двустороннего международного инвестиционного соглашения. Значительная роль ГП в экономике страны может усложнять проблему обеспечения судебной защиты, поскольку отечественные суды с неохотой удовлетворяют требования частных международных истцов к государственным предприятиям. Ярким примером тому служит решение относительно государственной «Таджикской алюминиевой компании» (ТАЛКО), вынесенное швейцарским судом в 2013 году, которое таджикский суд отказался исполнять. В результате российская компания «РУСАЛ» свернула свою деятельность в Таджикистане и продала оставшееся в стране имущество (Hryniuk, 2018[167])

Как отмечает Государственный департамент США, за последние десять лет в посольства, расположенные в Душанбе, неоднократно поступали сообщения от иностранных компаний о трудностях с применением льгот по НДС на импортируемые товары, хотя соответствующие положения были закреплены договорами с правительством Таджикистана (US Department of Commerce, 2019[162]).


©OECD 2021

### *Рекомендуется повысить качество судопроизводства в стране*

Экономический процессуальный кодекс 2008 года (в последней редакции от 2020 года) устанавливает подведомственность дел по экономическим (хозяйственным) спорам и равенство перед судом всех инвесторов вне зависимости от организационно-правовой формы, формы собственности, размера или места нахождения (Republic of Tajikistan, 2008[163]). Правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности осуществляется экономическими судами. Дела, подведомственные экономическим судам, рассматриваются в первой инстанции экономическими судами областей и города Душанбе, за исключением дел, отнесенных к подсудности Высшего экономического суда Республики Таджикистан. Специализированных судов, куда передавались бы земельные споры или малые иски, нет; подобные дела рассматриваются судами общей юрисдикции и экономическими судами.

Продолжительность процессуальных действий и судебные расходы в Таджикистане соответствуют средним показателям по странам Европы и Центральной Азии (ЕЦА), согласно данным Всемирного банка. Процессуальные действия совершаются в сроки, установленные различными законами и в общих чертах предусмотренные Гражданским процессуальным кодексом (Republic of Tajikistan, 2008[168]). По данным Государственного департамента США, урегулирование хозяйственных споров обычно занимает менее года (US Department of State, 2016[169]).

В то же время качество судопроизводства отстает от среднего показателя по ЕЦА. В частности, дела поручаются судьям не в произвольном порядке, а также отсутствуют ограничения по максимальному числу отсрочек во время судебного процесса. Кроме того, Таджикистан отстает и по уровню автоматизации судебных процедур. Судебные издержки можно оплатить через интернет, но возможность подачи исков в электронной форме не предусмотрена, решения суда не размещаются в интернете, отсутствует электронная система ведения дел (World Bank, 2019[71]).

**Таблица 10. Обеспечение исполнения договоров в Таджикистане**

| | Таджикистан | Европа и Центральная Азия |
|---|---|---|
| Сроки (дней) | 430 | 496,4 |
| Расходы (% от исковой суммы) | 25,5 | 26,6 |
| Индекс качества судопроизводства (от 0 до 18) | 7,5 | 10,3 |

*Источник*: (World Bank, 2020[24])

### *Альтернативным механизмам урегулирования споров необходимо дальнейшее развитие*

Суды традиционно являлись единственным официальным механизмом урегулирования хозяйственных споров в Таджикистане. Понятия ведения переговоров и медиации у жителей страны тесно ассоциируются с миротворчеством и улаживанием конфликтов, но не с нормами хозяйственной деятельности. Законодательством предусмотрено существование третейских судов и обязательность исполнения их решений, в том числе по хозяйственным спорам (World Bank, 2020[24]). Однако интервью с судьями экономических судов позволяют заключить, что механизм третейского разбирательства не используется в сфере коммерции. При Торгово-промышленной палате создан орган международного коммерческого арбитража, в полномочия которого входит рассмотрение как внутренних, так и международных споров, но он пока находится лишь на начальном этапе своего развития. Механизма медиации в настоящее время не существует, хотя соответствующий законопроект уже находится в разработке. Невзирая на текущие структурные


©OECD 2021

реформы, судебная система Таджикистана все еще отличается низким потенциалом и страдает от недостатка финансирования, так что развитие альтернативных механизмов урегулирования споров сможет значительно облегчить нагрузку на официальные суды и судей. Работая над этой проблемой, не следует забывать, что назначение омбудсмена, который бы объективно и независимо выражал интересы бизнеса, будет способствовать защите прав предпринимателей и может сыграть важную роль во внесудебном урегулировании споров.

*Недостаток достоверных данных препятствует объективной оценке эффективности судопроизводства в Таджикистане*

В отсутствие надежной статистики относительно результатов работы компетентного суда трудно проанализировать эффективность норм экономического правосудия в Таджикистане и, соответственно, предложить конкретные рекомендации по данному вопросу. Поэтому необходимо, чтобы Государственному комитету статистики было позволено собирать, обрабатывать и публиковать данные, относящиеся к этой сфере; это поможет правительству и его международным партнерам понять, в каком направлении надлежит двигаться.

### *Приоритет №3: более простое, последовательное и прозрачное налоговое администрирование*

Сложность налогового администрирования создает проблемы как для таджикских, так и для иностранных предпринимателей. Распространенность теневого бизнеса в стране затрудняет включение таджикских предприятий в цепочки снабжения иностранных компаний, поскольку такие предприятия часто не могут (или не хотят) представить документацию, необходимую крупным компаниям для налоговой отчетности.

Не исключено, что при длительном экономическом спаде в Таджикистане, вызванном пандемией COVID-19, многие из ныне существующих трудностей в сфере налогообложения усугубятся. Учитывая высокий уровень долларизации внешнего долга, возвращение трудовых мигрантов из России, резкое сокращение доходов от экспорта сырьевых товаров и снижение внутреннего спроса, государственный бюджет, скорее всего, окажется в весьма шатком положении. Если события будут развиваться именно таким образом, нельзя допустить, чтобы и без того слабый частный сектор становился объектом дополнительных поборов и требований со стороны налоговых органов во времена, когда его ресурсы истощены; в противном случае предприятия будут вынуждены либо переходить в неформальный сектор, либо ликвидироваться. Субъекты предпринимательства сообщают, что в те периоды, когда государство испытывает нехватку средств, наблюдается ужесточение налоговых проверок. Если частному сектору отводится роль двигателя экономического восстановления и источника рабочих мест, необходимых для повышения экономической устойчивости страны в будущем, его необходимо защитить от хищнических методов сбора налогов.

*Обсуждаются способы улучшить налоговый режим в Таджикистане*

По информации от правительства, в настоящее время ведется разработка нового Налогового кодекса, общественное обсуждение которого началось в 2019 году под руководством первого заместителя премьер-министра. Для этого был создан специальный интернет-ресурс (www.kodeks2020.tj), где представители частного сектора могут высказывать свои предложения и задавать вопросы относительно проекта новых норм. Действительно, кодекс необходимо улучшить, однако нельзя забывать, что с 2015 года изменения в него вносились уже десять раз, а постоянные изменения законов затрудняют их соблюдение. Это осложняется ограниченным доступом к


©OECD 2021

источникам налогового законодательства, в том числе в интернете, и расхождениями в толковании соответствующих НПА на национальном и региональном уровнях.

### *Ставки налога высоки и часто меняются, так что налоговое бремя субъектов предпринимательства велико*

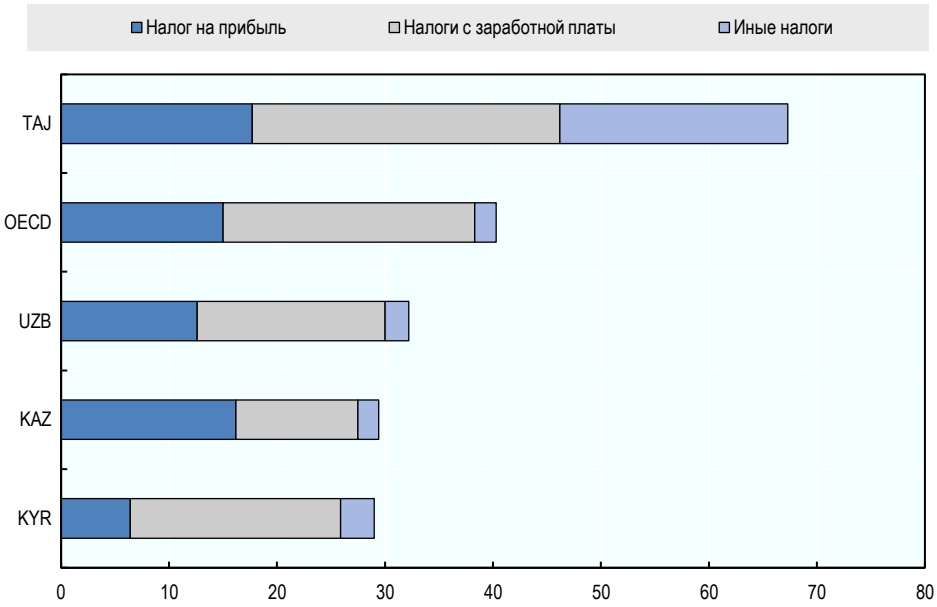
С налогообложением и взаимодействием с налоговыми органами страны связано не только большинство проверок предпринимателей, но и большинство жалоб, поступающих от них, особенно от МСП. Как сообщалось в недавнем отчете Всемирного банка, затраты предпринимателей в связи с выполнением налоговых обязательств высоки, а эффективность сбора налогов компетентными органами, напротив, низка (World Bank, 2019[170]). Разумеется, при интерпретации результатов опросов следует соблюдать осторожность, но все же стоит отметить, что ответы, которые были получены ЕБРР в 2015 году от респондентов при обследовании, посвященном деловой среде и деятельности предприятий, совпадают с выводами Всемирного банка (EBRD, 2015[171]) .

Общая ставка по налогам и социальным взносам (показатель налоговой нагрузки, который рассчитывается как доля налоговых платежей, включая социальные отчисления, в прибыли компании исходя из принятого ОЭСР определения налога) составляет 67%, что значительно превышает средние показатели по Центральной Азии и ОЭСР и ставит Таджикистан на десятое место среди стран мира с самой высокой налоговой нагрузкой на бизнес (PWC/World Bank, 2018[104]). Со всех юридических лиц взимается налог на прибыль по ставке 23% от валового дохода, уменьшенного на сумму предусмотренных законом вычетов; для предприятий, осуществляющих деятельность «по производству товаров», ставка равна 13%. Помимо налога на прибыль, предприятия обязаны уплачивать социальный налог по ставке 25% с выплат каждому наемному работнику, удерживать (и выплачивать) налог на дивиденды и проценты у источника выплаты по ставке 12%, а также уплачивать «второстепенные» налоги, в том числе налог с пользователей автомобильных дорог. Таможенные пошлины взимаются по ставке от 0 до 15 % и являются адвалорными (определяются налоговой службой); ставка НДС составляет 18%.


©OECD 2021

## Рисунок 22. Общая ставка по налогам и социальным взносам в странах Центральной Азии

В Таджикистане самая большая налоговая нагрузка на бизнес в регионе и десятая по величине в мире




*Источник* (PWC/World Bank, 2018[104])

Предприятия с валовым доходом до 1 млн. сомони (103 000 долларов США) в год вправе пользоваться упрощенным режимом налогообложения. Налогоплательщик, уплачивающий налог по упрощенному режиму, не является плательщиком налога на прибыль (за исключением доходов, налог с которых удерживается у источника выплаты), налога с пользователей автомобильных дорог и налога на добавленную стоимость (за исключением НДС при ввозе товаров в страну и НДС нерезидентов, взимаемого у источника выплаты). Валовой доход плательщика налога по упрощенному режиму определяется по кассовому методу, а первая плановая документальная проверка деятельности такого плательщика может быть проведена только по истечении трех лет со дня его государственной регистрации. Проверки налогоплательщиков, валовой доход которых за предшествующий календарный год составил менее 25 миллионов сомони, проводятся не чаще одного раза в два года. Не вполне понятно, распространяется ли это правило на внеплановые налоговые проверки.

### *Обременительность налоговых процедур увеличивает затраты предпринимателей на нормативно-правовое соответствие*

Выполнение налоговых требований отнимает у предпринимателей много времени – значительно больше, чем в других странах Центральной Азии и в среднем по ОЭСР, согласно данным Всемирного банка (тот же источник). Эти факторы служат мощными стимулами к тому, чтобы действовать вне формального сектора экономики. Начиная с 2012 года число ежегодных платежей налоговым органам сократилось с 69 до 6, однако юридические лица по-прежнему жалуются на обременительность проверок и жесткие штрафные санкции.

Отсутствие систем управления рисками в налоговом администрировании открывает возможности для частых внеплановых проверок, тем самым увеличивая административную нагрузку как на

сотрудников налоговой службы, так и на предпринимателей. Это сдерживает рост экономической активности, а также, в силу обилия «второстепенных» налогов, вызывает сомнения относительно реального положения государственного бюджета (World Bank, 2019[170]; IMF, 2019[172]).

Сообщалось, что при взимании таможенных пошлин определенные компании ставятся в невыгодное положение, что, в числе прочего, дает несправедливое конкурентное преимущество предприятиям теневого сектора. Адвалорные таможенные пошлины – достаточно распространенная практика, однако порядок расчета таможенной стоимости товаров в Таджикистане непрозрачен и часто изменяется. К примеру, предприятия, чья деятельность зависит от импорта товаров для розничной торговли или производства, беспокоит, что определяемая таможенными органами стоимость таких товаров несоразмерно высока, в результате чего импортные товары не могут конкурировать с продукцией местного производства или нелегально ввозимыми аналогами.

Предприятия сообщают, что, несмотря на возможность проходить некоторые процедуры в электронном виде, от них требуют каждый месяц лично подавать отчетность в налоговую инспекцию. Это ведет к росту административных расходов и снижает производительность предприятий, особенно МСП, а кроме того, наглядно демонстрирует, что принятые меры по внедрению цифровых технологий предназначались скорее для обслуживания взаимодействий, нежели для реального перехода на цифровые технологии и автоматизации рабочих процессов.

В условиях пандемии COVID-19 члены ОЭСР ввели значительные налоговые льготы для субъектов предпринимательства, оказавшихся в тяжелом финансовом положении, и предоставили отсрочки по уплате социальных отчислений и НДС (OECD, 2020[106]). Принятие аналогичных мер в Таджикистане еще больше подорвало бы государственный бюджет, но в случае разработки значимого пакета антикризисных мер для борьбы с пандемией подобные меры можно было бы включить в него и получить финансовую помощь на их реализацию от международных финансовых организаций.

### *Администрирование НДС, предположительно, способствует развитию неформального сектора*

На НДС в Таджикистане приходится 40% годового объема налогов, или порядка 10% ВВП, так что снижение потребления может возыметь прямые и весьма ощутимые последствия для государственного бюджета (World Bank, 2019[170]). Как следствие, МСП все чаще сообщают о необходимости совершать необоснованные «авансовые платежи» налоговым органам, чтобы компенсировать ожидаемое снижение доходов, и это еще больше усиливает непредсказуемость делового климата. В свете значительного снижения потребления, к которому наверняка приведет пандемия, нельзя исключать, что требования относительно подобных необоснованных платежей лишь возрастут в то время, когда финансовое положение частного сектора и без того можно назвать критическим. К тому же у предпринимателей не так много возможностей обжаловать действия проверяющих в случае произвольно начисляемых или внеплановых платежей.

Другим источником беспокойства для иностранных инвесторов и таджикских предпринимателей служит результативность системы возврата НДС. Иностранные и таджикские предприятия неоднократно сообщали, что возврата НДС трудно добиться, поскольку срок, отведенный на оформление документов, слишком мал, а государство не желает возмещать налог по документам, не рассмотренным в установленные сроки.

Ряд официально зарегистрированных фирм, являющихся плательщиками НДС, жаловался на конкуренцию со стороны неформального сектора, который не встает на учет и, соответственно, не платит НДС. Для того чтобы определить, не требуются ли дополнительные меры, которые бы


©OECD 2021

стимулировали легализацию предприятий неформального сектора, и как можно нарастить потенциал налоговой службы в области осуществления контроля и правоприменения, необходим дальнейший анализ.

Многие предприятия Таджикистана могут оставаться в теневом секторе из опасения подвергнуться обременительным проверкам со стороны налоговых органов в случае своей легализации, и это лишает частный сектор перспектив роста, а государство – возможностей расширить налоговую базу. Таким образом, правительству рекомендуется рассмотреть следующие возможности: усиление надзора за деятельностью налоговых органов, создание механизма, посредством которого предприниматели могли бы сообщать о результатах проверок и уточнять их обоснованность, а также ужесточение административных наказаний для сотрудников налоговых органов, нарушающих законы о проверках.

*Слабость налогового администрирования, в числе прочего, может влиять на формирование устойчивых глобальных производственно-сбытовых цепочек с участием Таджикистана*

В интервью ОЭСР с международными инвесторами в Душанбе и за рубежом неоднократно прозвучало, что отдельные аспекты Налогового кодекса служат помехой развитию бизнеса и привлечению местных поставщиков к деловому сотрудничеству. В частности, из-за обширности неформального сектора крупным иностранным компаниям трудно находить себе поставщиков, поскольку местные фирмы не могут представить необходимую документацию, которая позволяла бы иностранным компаниям подавать налоговые декларации с полными и точными сведениями.

И даже когда местные поставщики работают легально, МСП нередко отказываются от договоров, которые приведут к увеличению их доходов сверх порога по НДС, лишь бы реже взаимодействовать с налоговыми органами. Проблема с нахождением местных поставщиков привела к тому, что ряд крупных инвесторов теперь импортирует товары, которые можно было бы приобрести в Таджикистане; это замедляет развитие местных производственно-сбытовых цепочек, равно как и развитие национального частного сектора в целом.

В то же время изменения в Налоговом кодексе (статья 312) расширили перечень товаров, подлежащих освобождению от НДС и таможенных пошлин, чтобы стимулировать привлечение инвестиций и передачу технологий в приоритетных отраслях, включая сельское хозяйство и гидроэнергетику (Republic of Tajikistan, 2012[173]). К тому же законом «Об инвестициях» (ст. 6; 17) предусмотрены налоговые льготы, и в частности снижение ставок или освобождение от определенных налогов и пошлин, которые могут использоваться в качестве стимулов в международных инвестиционных соглашениях (МИС), хотя не вполне понятно, пользовались ли предприниматели данными положениями (Republic of Tajikistan, 2016[174]).

## Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Таджикистане

### *Консолидированной правовой базы для регулирования предпринимательства пока нет, но уже приняты меры по упрощению законодательных требований к предпринимателям*

В течение двух минувших десятилетий основным источником законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность таджикских и иностранных организаций, был закон «О государственной защите и поддержке предпринимательства». Данный закон дополнялся положениями Гражданского кодекса и Налогового кодекса. Помимо этого, существует ряд актов


©OECD 2021

вторичного законодательства, обеспечивающих правовые основы в таких областях, как разрешительная система и урегулирование споров.

Правительство приняло меры к упрощению регистрации и совершенствованию разрешительных процедур, а ряд недавних стратегических документов, в том числе НСР, обещает дальнейшую оптимизацию. Все эти меры сократили административную нагрузку на предпринимателей, что особенно хорошо для субъектов малого бизнеса, которым недостает внутреннего потенциала для выполнения сложных административных задач без ущерба для общей производительности.

Невзирая на проделанную работу по улучшению законодательства, относящегося к предпринимательской и инвестиционной деятельности, действия правительства нередко носят бессистемный характер и осуществляются путем принятия нормативных документов и изменений или в рамках узкоспециальных проектов с участием иностранных доноров. К тому же, хотя государство осуществляет сбор данных о предпринимательской и инвестиционной деятельности в стране, этим занимаются отдельные государственные организации, и полученная информация не образует единую базу данных, которая помогала бы правительству принимать взвешенные политические решения на основе фактов.

### *Доступ к информации о положениях законодательства, касающегося предпринимательской деятельности, затруднен*

Низкая доступность информации о нормативных требованиях создает иностранным и таджикским предпринимателям и инвесторам дополнительные сложности. Притом что некоторые государственные органы и организации размещают тексты законов и иные соответствующие сведения на своих официальных сайтах, такие сведения часто оказываются устаревшими и противоречат содержанию других правительственных информационных ресурсов (пример – сайты Министерства юстиции и Государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом). Как отмечалось ранее, в связи с вопросом о доступности информации для иностранных инвесторов, правительством и иностранными партнерами создано множество интернет-ресурсов для предпринимателей Таджикистана, но они редко функционируют в полном объеме, а проанализировать данные об их посещаемости не удалось. Кроме того, недостаток межведомственного взаимодействия ведет к отсутствию единства информационной среды, а потому единого источника, куда предприниматели могли бы обращаться за сведениями, не существует.

Некоторые страны, состоящие в ОЭСР, в рамках борьбы с пандемией COVID-19 ускорили процессы внедрения цифровых технологий. Они разместили в интернете всю информацию о программах поддержки, разработали механизмы дистанционного финансирования и обучения, оказали поддержку бизнес-ассоциациям в использовании цифровых каналов для распространения важной информации среди участников, и все это было проделано быстро, эффективно и с сохранением прозрачности (OECD, 2020[3]) (MEDEF, 2020[110])

#### Блок 9. Приостановленный процесс акционирования в Таджикистане: государственные унитарные предприятия

В Таджикистане до сих пор существует множество так называемых государственных унитарных предприятий (ГУП), которые действуют почти во всех отраслях экономики. Засилье ГУП представляет собой проблему по целому ряду причин, и в частности грозит основательно подорвать продолжительную работу правительства по укреплению внутренней конкуренции и экономической конкурентоспособности Таджикистана. Заметная роль, которую они продолжают играть в экономической жизни страны, может отрицательно влиять на инвестиции, развитие частного сектора и производительность.


©OECD 2021

В целом, ГУП можно назвать предприятиями квазигосударственного сектора, не преобразованными в акционерные общества. ГУП как организационно-правовая форма возникли в начале 90-х годов XX века. Изначально предполагалось, что их предстоит либо акционировать (что нередко предшествовало приватизации), либо трансформировать в казенные предприятия, действующие как государственные организации под жестким финансовым контролем. В большинстве стран правовые основы деятельности ГУП так и не были разработаны в полной мере, поскольку предполагалось, что это не более чем переходная ОПФ. Однако ГУП не только сохранились в регионе на долгое время, но и продолжают создаваться по сей день.

С ГУП связан ряд проблем, имеющих отношение к реформированию правовой среды предпринимательства, которая является темой настоящего отчета:

- В отношении имущественных прав отсутствует ясность: руководитель ГУП наделен правом распоряжаться финансовыми потоками, но формально не имеет прав контроля, поскольку использование всего имущества, приписанного к ГУП, регламентируется уставом. В то же время руководитель ГУП уполномочен распоряжаться государственным имуществом, переданным ГУП или приобретенным им, на праве «хозяйственного ведения». «Хозяйственное ведение» представляет собой правовое понятие, не имеющее точного определения, которое дает руководству значительную свободу управлять деятельностью предприятий в собственных интересах, вместо того чтобы решать социально-экономические задачи, определяемые потребностями государства, как того требует закон «О государственных предприятиях». Действительно, эта юридическая неопределенность хорошо иллюстрируется неоднозначностью статьи 12 закона «О государственных предприятиях», где утверждается, что «имущество государственного предприятия формируется за счет... источников, не запрещенных законодательством». Иными словами, правовая база деятельности таких предприятий и нормы, регулирующие их работу, неоднозначны, диспозитивны и оставляют простор для различных толкований.
- ГУП нередко обладают полномочиями выдавать разрешительные документы в соответствующих областях деятельности, но обязательность таких документов недостаточно четко отражена в других законодательных актах. Это осложняет политэкономические аспекты управления и реформирования ГУП, поскольку их деятельность может быть чрезвычайно прибыльной для руководства предприятий и различных профильных министерств, в ведении которых они находятся и которые получают свою долю государственной пошлины.
- Для ГУП характерна слабость надзора и корпоративного управления. Структура подчиненности и подотчетности непрозрачна и определяется уставом каждого отдельного ГУП, который не публикуется в открытом доступе, в силу чего эффективность работы и рентабельность таких предприятий трудно оценивать. Не вполне понятно, до какой степени действие требований к корпоративному управлению, которые применяются к конкурирующим предприятиям частного сектора, распространяется на ГУП.

*Источник*: (Republic of Tajikistan, 2020[177]; World Bank, 2014[178]; Customs Committee of Tajikistan, 2019[179])

### *В Таджикистане приняты меры по совершенствованию защиты интеллектуальной собственности, но необходимо усилить взаимодействие между надзорными и правоприменительными органами*

В Таджикистане были приняты определенные меры по усилению правовой защиты интеллектуальной собственности, в результате чего США в 2019 году не включили страну в список особого контроля *Special 301 Watch List*, относящегося к защите прав ИС на рынках стран мира (Office of the United States Trade Representative, 2019[175]). Среди причин отсутствия Таджикистана в списке можно назвать дополнение к статье 441 Налогового кодекса, которое дало таможенным


©OECD 2021

органам дополнительные полномочия по таможенному контролю товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, с правом задерживать такие товары при обнаружении признаков нарушения прав интеллектуальной собственности, и президентский указ о содействии использованию лицензионного программного обеспечения в государственных учреждениях (Office of the United States Trade Representative, 2018[176]).

Этим шагам предшествовала разработка Национальной стратегии развития интеллектуальной собственности Республики Таджикистан на 2014-2020 годы и предусмотренного НСР усиления защиты прав собственности, включая интеллектуальную, что должно было благоприятствовать росту как внутренних частных, так и прямых иностранных инвестиций (Republic of Tajikistan, 2016[154]) (Republic of Tajikistan, 2014[158]). Основным механизмом защиты прав ИС при передаче технологий, связанной с ПИИ, является Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), а Таджикистан является стороной 17 соглашений ВОИС. В то же время обязанности по защите прав ИС все еще разделены между целым рядом различных государственных ведомств, и в отсутствие единого уполномоченного органа в данной сфере осуществлять контроль и реализацию соответствующих норм законодательства не так просто.

### *Система управления земельными ресурсами препятствует привлечению инвестиций*

Земля в Таджикистане является исключительной собственностью государства, и государство обязано гарантировать эффективное ее использование в интересах народа. Государство признает право частного пользования землей и допускает, что при переходе права собственности на здание (строение, сооружение) к его приобретателю безвозмездно переходит право пользования частью земельного участка, на котором находится здание (строение, сооружение), а также прилегающей частью земельного участка, необходимой для его использования и обслуживания. Земельные отношения регулируются Земельным кодексом (2012 год), устанавливающим различие между первичными и вторичными землепользователями, которыми вправе быть физические и юридические лица (Republic of Tajikistan, 2012[180]). Первичные землепользователи пользуются земельными участками в бессрочном, срочном или пожизненном наследуемом пользовании, тогда как вторичные пользуются ими на условиях договора аренды с первичными землепользователями. Предоставление земель иностранным гражданам и иностранным юридическим лицам регламентируется отдельной статьей кодекса, которая устанавливает для них ограничение по срочному пользованию до 50 лет и воспрещает любой вид пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения.

Такое управление земельными ресурсами представляет собой препятствие для внутренних и иностранных инвесторов. Процедуры регистрации земельных прав носят централизованный характер и чрезвычайно затратны по времени: территориальных подразделений, выдающих сертификаты на право пользования землей, мало, отчего возникают длительные задержки (UNCTAD, 2016[166]). Регистрация собственности в Таджикистане может занимать до 33 дней, тогда как средний показатель в странах Европы и Центральной Азии составляет 21 день. Расходы, связанные с регистрацией, сопоставимы с соответствующими расходами в других странах региона (2,8 от стоимости регистрируемой собственности) (World Bank, 2020[24]). В рейтинге Всемирного банка *Doing Business* страна занимает 77-е место из 190 по общей степени удобства регистрации собственности, однако качество системы управления земельными ресурсами оценивается особенно низко: 7 баллов из 30. Основные недостатки системы управления земельными ресурсами связаны с такими факторами, как:


©OECD 2021

- неэффективная система регистрации: кадастровая документация и сертификаты на право пользования землей оформляются разными органами, данные не сохраняются в электронном виде, единые идентификационные номера не используются, автоматизированная комплексная географическая информационная система (например, для уточнения границ) отсутствует;
- отсутствие прозрачности: получать информацию о землепользователях или просматривать карты земельных участков могут только посредники и заинтересованные стороны, а независимый механизм обжалования в связи с регистрацией земельных прав отсутствует;
- неполный географический охват: не все земельные участки, находящиеся в частном пользовании, нанесены на карты или официально зарегистрированы в органе регистрации недвижимого имущества.

### Таблица 11. Регистрация собственности в Таджикистане

| Показатель | Таджикистан | Европа и Центральная Азия |
|---|---|---|
| Процедуры (кол-во) | 4 | 5,5 |
| Сроки (дней) | 33 | 20,8 |
| Расходы (% от стоимости имущества) | 2,8 | 2,7 |
| Индекс качества системы управления земельными ресурсами (от 0 до 30) | 7,5 | 20,4 |

*Источник*: (World Bank, 2020[24])

Дополнительные трудности связаны с фактической реализацией положений земельного кодекса. К примеру, пользователи земельных участков (вне зависимости от категории земель, за исключением участков, на которых находятся здания) в реальности не могут отчуждать права землепользования третьим лицам в частном порядке, что влияет на доступность земли на рынке и на возможности передавать ее в залог с целью получения кредита, что особенно неудобно для МСП. К тому же монополия государства на нотариальные услуги увеличивает стоимость сделок, связанных с землепользованием, а недостаточная правовая защита от прекращения и отмены прав землепользования со стороны государства может снижать инвестиционную привлекательность.

### *Открыть свое дело стало проще, но действующих регистрационных центров все еще нет*

С 2000 года число административных процедур, которые необходимо пройти, чтобы открыть собственное дело, сократилось с 14 до 4, а общее количество разрешительных документов – с 400 до 60. Впрочем, неизвестно, являлись ли упраздненные лицензии именно теми, что в наибольшей степени затрудняют развитие предпринимательства. Стоимость регистрации в Таджикистане по-прежнему значительно выше, чем в ЕС и в других странах Центральной Азии.

### Таблица 12. Регистрация предприятий в Таджикистане

Регистрационные процедуры в Таджикистане требуют значительно больших затрат, чем в среднем в странах ЕС и ЦА.

| Показатель | Таджикистан | ЕС и ЦА |
|---|---|---|
| Позиция в рейтинге условий ведения бизнеса по показателю «Создание предприятий» | 60 | - |


©OECD 2021

| | | |
|---|---|---|
| Сроки (дней) | 11 | 12,9 |
| Число административных процедур | 4 | 5 |
| Стоимость регистрации (в % от ВНД на душу населения в стране) | 18,0 | 4,6 |

*Источник:* (World Bank, 2020[24])

Был внедрен принцип «единого окна» при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; регистрация по новой системе возможна как через интернет, так и в налоговых инспекциях (Ijozat, 2019[181]). Сообщается, что в 2018 году услугой интернет-регистрации воспользовалось 10% предпринимателей, однако данных, подтверждающих эти цифры, нет, равно как нет и сведений о том, как пользователи получали доступ к новой системе и удавалось ли им найти нужную информацию. В действительности, ни один из представителей таджикского частного сектора в ходе интервью не сообщил, что пользовался данной системой.

### *Даже при объявленном моратории проверки и разрешительные процедуры создают чрезмерную нагрузку на предпринимателей*

Разрешительные процедуры регулируются законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», где перечисляются 65 видов деятельности, подлежащих лицензированию, а также 9 дополнительных видов деятельности, подлежащих «особому порядку лицензирования», хотя и не вполне понятно, какому именно. Решение о предоставлении или отказе в предоставлении лицензии принимается в течение 30 дней, но принцип «молчаливого согласия» не применяется, то есть лицензия не считается выданной, если решение не было принято в установленный срок.

В ряде основных стратегических документов правительство прямо признает нагрузку, которой подвергаются субъекты предпринимательства из-за избыточных проверок. В 2018 году был введен двухлетний мораторий на проверки бизнеса, который впоследствии продлили до 2021 года (Republic of Tajikistan, 2018[182]). Целью моратория было объявлено облегчение административного бремени предпринимателей и сокращение возможностей для коррупции. Согласно цифрам из официальных источников, число ежегодных проверок при этом заметно сократилось (со 186 000 до 96 000), равно как и численность проверяющих инстанций (с 31до 25).

Но влияние моратория на деловой климат оказалось весьма умеренным. Прекращение проверок коснулось только субъектов предпринимательства в сферах производства, а данному определению соответствуют лишь 1 930 из 320 991 официально зарегистрированных и действующих на территории Таджикистана предприятий (Republic of Tajikistan, 2019[146]). И даже на предприятиях, подпадающих под действие моратория, разрешено проводить проверки, если уполномоченный государственный орган усматривает признаки риска для потребителей; к тому же мораторий не распространяется на проверки налоговых органов, которые уже давно являются источником серьезного беспокойства для предпринимателей страны (Republic of Tajikistan, 2018[182]). В прошлом правительство уже объявляло моратории на проверки: к примеру, мораторий на проверки субъектов предпринимательства объявлялся трижды – в 2011, 2012 и 2013 годах. Но все эти временные меры не могут устранить подлинные причины многократных проверок – неоднозначные, часто меняющиеся правила, периодически возникающую необходимость срочно пополнить государственный бюджет, а также коррупцию. Рассматривая ситуацию по состоянию на март 2020 года, трудно понять, следует ли в свете экономического спада, вызванного COVID-19, ожидать дополнительных мораториев на проверки или реформы проверяющих органов.


©OECD 2021

### *Ликвидация предприятий занимает много времени и сопряжена с очень высокими затратами*

Несмотря на сравнительно высокий рейтинг в категории «Ликвидация предприятий» исследования условий ведения бизнеса Всемирного банка (*Doing Business*), юридические лица и предприниматели жалуются, что в реальности ликвидация бизнеса остается трудной задачей, причем настолько, что многие предпочитают сохранять недействующие предприятия и платить налоги за них, лишь бы не проходить процедуру ликвидации. Действительно, согласно собственной статистике таджикского правительства, из 608 322 предприятий, зарегистрированных в 2019 году, только 330 991 числились действующими и лишь 25 822 официально прекратили свою деятельность (Republic of Tajikistan, 2019[146]).

Правовая концепция банкротства сравнительно нова для Таджикистана: первый закон о банкротстве появился в стране только в 1992 году. Невзирая на это, в Таджикистане существуют сравнительно продуманные правовые основы банкротства, полноценное законодательство о несостоятельности и механизмы выхода для инвесторов. Проблемы, с которыми сталкиваются инвесторы и предприниматели, возникают на этапе практического применения данных механизмов и связаны с низким потенциалом системы. К тому же в стране отсутствуют системы раннего предупреждения; законом предусмотрено, что кредиторы должны сообщать о предпринимателях, оказавшихся в неблагоприятном финансовом положении, но не вполне понятно, как это воплощается на практике. Кроме того, закон не предусматривает помощи юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, испытывающим финансовые затруднения.

### *Существуют механизмы поддержания диалога между государством и бизнесом, включая МСП*

Основной площадкой для диалога между государством и частным сектором, а именно между правительством и международными инвесторами, является Консультативный совет по улучшению инвестиционного климата при Президенте Республики Таджикистан, учрежденный президентом в 2007 году.

Помимо описанной выше площадки для диалога на высшем уровне, доступной иностранным инвесторам, существует ряд других платформ, поддерживаемых профильными министерствами и региональными органами власти. Законом установлено, что при разработке нормативных правовых актов, затрагивающих предпринимательскую деятельность, правительство обязано принимать во внимание мнения представителей частного сектора; согласно официальным источникам, в согласовании проекта нормативного правового акта необходимо участие частного сектора (статьи 36, 59, 62) (Republic of Tajikistan, 2017[183]). В то же время не вполне понятно, каким образом отбираются представители деловых кругов, или же частный сектор представлен на таких совещаниях посредством институционализированных диалоговых механизмов – таких, как ТПП.


©OECD 2021

**Блок 10. Консультативный совет по улучшению инвестиционного климата**

Задачей Совета, созданного в 2007 году, как консультативно-совещательного органа является содействие развитию законодательства и регулятивных функций государства в инвестиционной и предпринимательской деятельности, а также совершенствованию делового климата в целом.

В состав Совета входят представители правительства (на постоянной основе) и представители донорских организаций и частных структур (по согласованию). Заседания, в которых принимают участие представители государства, донорских организаций и частного сектора, проходят от двух до четырех раз в год.

Предложения можно подавать через сайт, оформленный на английском и таджикским языках. Не вполне понятно, как именно эти предложения рассматриваются, однако на сайте даются инструкции по заполнению электронной формы предоставления предложений для Совета и описание (на русском языке) процесса фильтрации предложений, предлагаемых на рассмотрение.

*Источник*:(Consultative Council on Improvement of Investment Climate under the President of the Republic of Tajikistan[185]; Republic of Tajikistan, 2016[186])..

ТПП представляет собой основной представительный орган частного сектора в стране. В ее составе 630 членов, из них 22% являются крупными предприятиями, 45% – средними, 28% – малыми, и еще 5% приходятся на предприятия иных категорий. Членство в ТПП влечет за собой ряд преимуществ, в том числе: информирование о коммерческих предложениях, поступивших из-за рубежа; участие в переговорах, конференциях и семинарах с делегациями зарубежных стран и иностранных фирм; устное консультирование по различным деловым вопросам; защита интересов членов ТПП во всех государственных структурах; доступ к услугам ТПП (арбитраж, сертификация, выставочно-ярмарочная деятельность, услуги перевода, исследование рынка, юридическое сопровождение, помощь в оформлении виз, предпринимательское образование и обучение) (Chamber of Commerce and Industry of the Republic of Tajikistan, 2019[193]). Кроме того, в стране действует ряд других бизнес-ассоциаций, в том числе Национальная ассоциация малого и среднего бизнеса, которая на регулярной основе рассматривает предложения, поступающие из органов правительства, и принимает участие в работе площадок для диалога, организованных государством и международными организациями. И наконец, в настоящее время ЕС, действуя в рамках программы «Центральная Азия Инвест», реализует в Таджикистане долгосрочный проект, направленный на укрепление и развитие потенциала предпринимательских объединений.

Документом «Концепция системы анализа регуляторного воздействия», который был утвержден парламентом в 2015 году, предусмотрена система общественного обсуждения, открытого для всех предпринимателей, и прежде всего для субъектов малого и среднего бизнеса (Republic of Tajikistan, 2015[187]). Помимо площадок, созданных в соответствии с Концепцией, органами правительства на различных уровнях создавались крупные рабочие группы и проводились обсуждения, одно из которых, посвященное изменениям к налоговому кодексу, привлекло такое внимание, что поступило свыше 4 000 предложений и замечаний (Asadov, 2014, p. 19[188]). В то же время неизвестно, оказало ли участие общественности какое-то влияние на ход событий, поскольку у правительства нет проверенных инструментов для обработки предложений, поступающих извне.

Следует отметить, что одной из наиболее серьезных проблем в стране, по мнению таджикских и иностранных предпринимателей, является непоследовательный и неупорядоченный подход к правоприменению. При условии надлежащей степени участия общества, площадки для общественно-государственного диалога могли бы сыграть ведущую роль в информировании


©OECD 2021

соответствующих органов и организаций о проблемах правоприменительной практики. В связи с этим правительство Таджикистана, возможно, пожелает усилить парламентский надзор за определенными механизмами общественно-государственного диалога, обеспечив более прямой канал связи между частным сектором страны и ответственными органами правительства.

### *Таджикистан отстает от других стран региона по показателям упрощения торговли*

Торговля остается неотъемлемой частью таджикской экономики и, по всей вероятности, значительно пострадает от мировой пандемии COVID-19. Крупнейшим торговым партнером Таджикистана является Китай, куда экспортируется узкий круг товаров, спрос на которые, по-видимому, снизится в связи с экономическими последствиями пандемии. В то же время меры профилактики, принятые соседними странами, включая Китай, и связанные с закрытием границ или ограничениями на их пересечение, сильно повлияют на хрупкие производственно-сбытовые цепочки и могут оказать серьезное воздействие на продовольственную безопасность страны.

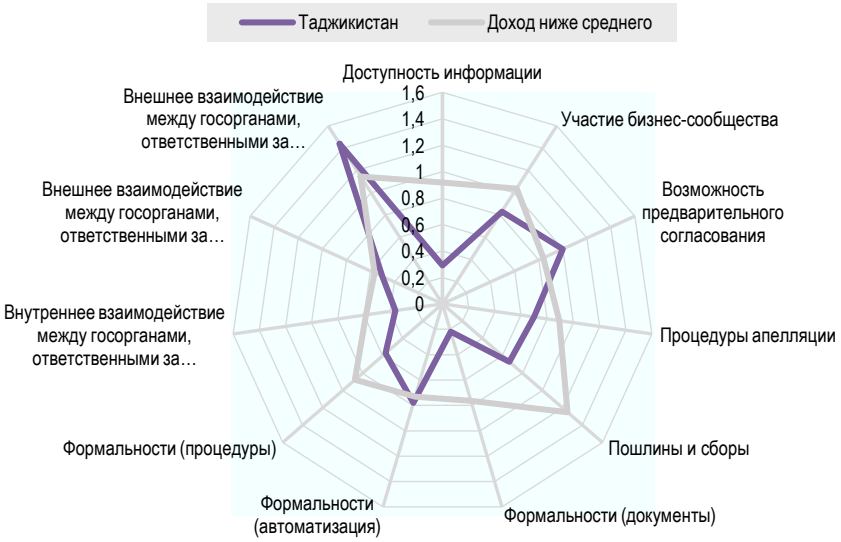
В 2013 году Таджикистан стал членом ВТО, и в Министерстве экономического развития и торговли было создано специализированное управление, которому было поручено привести соответствующие нормы таджикского законодательства в соответствие с требованиями ВТО. Для этого потребовались значительные правовые реформы, особенно в областях, связанных со стандартизацией и автоматизацией процедур таможенного оформления в рамках Соглашения об упрощении процедур торговли, которое вступило в силу в 2017 году и было ратифицировано Таджикистаном в 2019 году (Kasimov, 2018[189]). Несмотря на вступление в ВТО, Таджикистан лишь отчасти исполнил свои обязательства, предусмотренные для сторон Соглашения. Так, в 2019 году правительство выполнило 55,9% обязательств, предусмотренных положениями категории «A» (существенные положения Соглашения, которые должны применяться с даты его вступления в силу), и 0% обязательств по положениям категорий «B» (должны применяться с даты истечения переходного периода после вступления в силу Соглашения) и «C» (должны применяться с даты истечения переходного периода и требуют оказания помощи или поддержки для наращивания потенциала) (WTO, 2021[190]).

В Таджикистане принят ряд законов в поддержку распространения цифровых технологий, в том числе закон «Об электронной цифровой подписи» и закон «Об электронном документе». Несмотря на все эти изменения, существующие формально, предприниматели в ходе интервью с ОЭСР сообщили, что конкретных шагов (таких, например, как создание интернет-портала для таможенных процедур) не делается.

Общую картину состояния таможенных и торговых процедур в Таджикистане отражают его показатели в рамках обследования ОЭСР «Показатели упрощения процедур торговли». Из нее следует, что Таджикистан по большинству показателей находится ниже среднего уровня для стран Центральной Азии, а также значительно ниже среднего уровня для стран ОЭСР по всем без исключения показателям.


©OECD 2021

## Рисунок 23. Показатели упрощения процедур торговли: Таджикистан




*Источник*: (OECD, 2019[65])

При этом вполне возможно, что по итогам следующего обследования УПТ Таджикистан улучшит свои позиции в ряде ключевых категорий, поскольку страна продолжает работать над выполнением требований ВТО и участвует в региональных программах по упрощению торговли при поддержке международных партнеров (GIZ, 2019[200]; EU/BOMCA, 2019[201]; WTO/Trade Facilitation Agreement Facility, 2019[202]). Реформы в таких областях, как формальности (упрощение оформления и гармонизация документов, автоматизация и рационализация процедур) и доступность информации, связанная с необходимостью улучшать доступ к информации в целом и повышать эффективность оказания государственных услуг, таят в себе значительные преимущества для торговых и экспортоориентированных предпри


©OECD 2021

# 5. Туркменистан

## Краткий обзор

Туркменистан занимает четвертое место в мире по запасам природного газа, и с момента обретения страной независимости рост экономики определялся экспортом нефтепродуктов. Зависимость от экспорта природных ресурсов нанесла ущерб диверсификации, а сильный контроль государства над экономикой препятствовал развитию частного сектора.

Туркменистан сильно полагается на экспорт углеводородов в Китай, в частности, природного газа. По предварительным прогнозам, в Китае ожидается ощутимый спад производства, который может иметь серьезные последствия для экспорта из Туркменистана. Хотя по официальным данным рост ВВП составляет 6% в год, внешние наблюдатели говорят о других показателях и отмечают несоответствие официального обменного курса рыночному, жалобы инвесторов на коррупцию и произвол должностных лиц, ограничительную торговую политику и снижение бюджетных расходов. Причиной этого могут быть серьезные структурные проблемы. Пандемия COVID-19 нанесла мощный удар по ценам и спросу на углеводородное топливо. Непосредственное влияние пандемии на национальную экономику еще предстоит оценить, но уже сейчас есть основания полагать, что внутренние и внешние экономические условия сильно скажутся на темпе роста и государственном бюджете.

Низкие цены на энергоносители с середины 2014 года привели к сокращению государственных доходов. После короткого спада из-за снижения мировых цен на сырьевые товары в 2015-2016 годах показатели экспорта стали восстанавливаться, в том числе в связи с частичным возобновлением экспорта газа в Россию. Хотя переговоры по международным контрактам на поставку газа, как правило, затягиваются, есть вероятность, что вследствие значительного снижения спроса на ключевых экспортных рынках, а также общего падения сырьевых цен в начале 2020 года, Туркменистан будет вынужден пересмотреть ранее заключенные соглашения. Валюта страны по-прежнему испытывает сильное давление в сторону понижения. Несмотря на девальвацию маната на 19% в 2014 году, получить иностранную валюту стало еще сложнее, государственные субсидии на электроэнергию, газ и воду сократились, а задолженность по зарплатам в государственном секторе выросла.

Сложные и непрозрачные бюрократические процедуры, проблемы с конвертируемостью валюты и чрезмерная роль государства в экономике негативно влияют на частные предприятия. Тем не менее, негосударственный сектор представляет около 60% ВВП, а половина этой доли приходится на иностранные компании. Хотя формально правовые основы для инвестиционной и предпринимательской деятельности развиты хорошо, из-за сложностей с исполнением закона компании де-факто оказываются в непростой ситуации.

Правительство может значительно улучшить правовую среду предпринимательства, работая в следующих приоритетных направлениях: 1) консолидация, публикация и обеспечение применения норм инвестиционного права посредством базы НПА на сайте Министерства юстиции ; 2) упрощение регистрационных процедур, создание единого центра; 3) упрощение условий ведения бизнеса для МСП путем отказа от сложных разрешительных процедур.

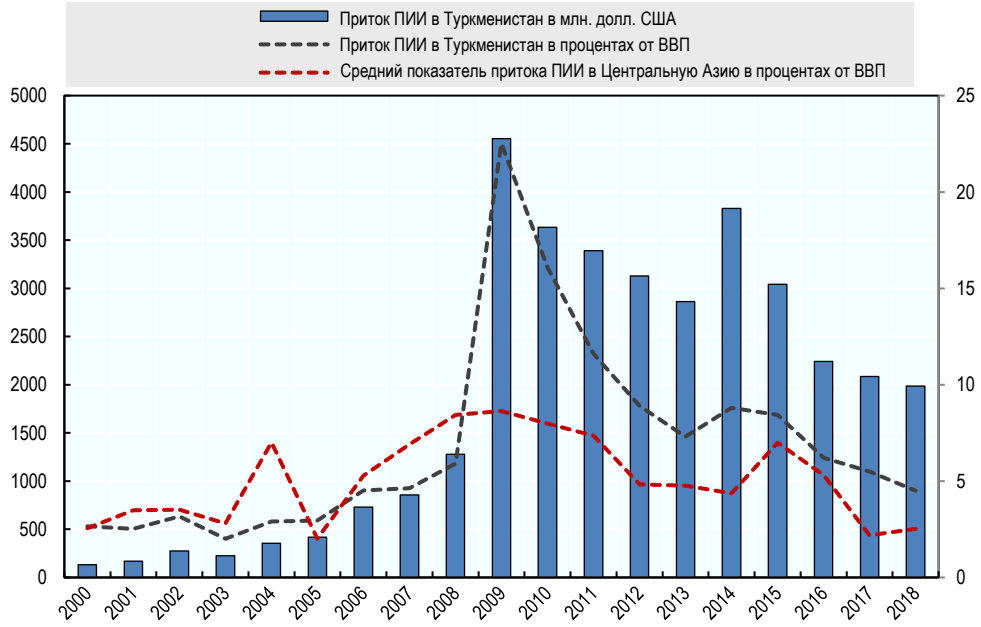

©OECD 2021

## Обзор экономической ситуации

### *За последнее десятилетие приток ПИИ сократился, а основная его часть сосредоточилась в добывающей отрасли*

В первые двадцать лет независимости Туркменистана приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в страну неуклонно шел вверх, особенно рост ускорился на фоне высоких цен на газ в нулевые. Приток ПИИ достиг пика в 2009-2010 годах, несмотря на мировой кризис, и не сдавал позиций до конца сырьевого суперцикла в 2014-2015 годах. С тех пор инвестиции неуклонно снижаются, хотя показатели ПИИ в процентах от ВВП остаются в рамках региональной тенденции. Учитывая масштаб экономики и концентрацию ПИИ в добывающей отрасли, ожидается существенное изменение годового притока – даже один крупный проект может дать огромную разницу за определенный период. Однако реальной причиной для беспокойства является не объем, а отраслевой состав притока ПИИ.

**Рисунок 24. С 2009 года приток ПИИ снизился в относительном и абсолютном отношении**




*Источник*: (UNCTADstat, 2020[194])

Отечественный частный сектор относительно невелик, поэтому иностранные инвестиции играют особую роль в экономике: зарубежные и смешанные компании создают около 30% ВВП (EBRD, 2019[204]) и производят в два раза больше дохода на одного сотрудника, чем местные (см. таблицу 13). Их роль может быть даже выше, чем показывают официальные данные, поскольку доля ПИИ в ВВП значительно возрастет, если скорректировать обменный курс до рыночного уровня. Основной приток ПИИ идет из Китая, России, Казахстана и Узбекистана (Santander, 2020[196]). . Отмечается высокая степень концентрации ПИИ в нефтегазовой отрасли, куда поступает 82% ПИИ и треть доходов иностранных и смешанных компаний (EBRD, 2019[204]).

Несколько лет назад Туркменистан взял курс на диверсификацию экономики и привлечение ПИИ в другие отрасли помимо углеводородной. Несмотря на усилия Туркменистана по созданию образа


©OECD 2021

привлекательной для инвестиций страны (например, проведение инвестиционных форумов), инвесторы не торопятся в недобывающие отрасли из-за завышенного курса маната, отсутствия гарантий в отношении платежей и конфликтов с экспроприацией (Abdimomunova et al., 2018[206]).

### *Частный сектор остается небольшим*

Частный сектор по-прежнему играет небольшую роль, поскольку предпринимательская деятельность сопряжена с рядом сложностей, включая непрозрачные бюрократические процедуры, проблемы с обменным курсом, чрезмерное присутствие государства в экономике. По официальным данным, в Туркменистане около 8 000 негосударственных компаний, и только 1,1% – крупные предприятия. Число индивидуальных предпринимателей доходит до 76 000. На туркменские негосударственные компании приходится основная доля занятости, но их вклад в ВВП довольно скромен (15,2%), по сравнению с индивидуальными предпринимателями (15,5%) и иностранными компаниями (30,2%) (см. таблицу 13) (EBRD, 2019[204]).

Эти расхождения отчасти связаны с отраслевыми профилями местных компаний. Большинство негосударственных предприятий работают в сельском хозяйстве, строительстве и обрабатывающей промышленности, а ИП обосновались в торговле, транспортной сфере и недвижимости. Иностранные компании главным образом заняты в нефтегазовой отрасли.

Развитие частного сектора является одним из приоритетных направлений, согласно действующим национальным стратегиям (см. блок 11), и правительство поставило цель по обеспечению частным сектором 70% негазового ВВП к 2020 году. В настоящее время Государственный комитет Туркменистана по статистике оценивает эту долю в 68%, но отчасти это связано с узким определением государственного предприятия (100% в государственной собственности) и применением в расчетах дохода, а не добавленной стоимости. Таким образом, эту цифру нельзя сравнить с внешними оценками или данными других стран (EBRD, 2019[204]).

**Таблица 13. Отечественные негосударственные предприятия, доходы и занятость в Туркменистане**

| | Число | % | Занятость, тысяч человек | Доход млрд манатов | Доход % от ВВП |
|---|---|---|---|---|---|
| МСП | 8 029 | 98,9 | | | |
| *Микропредприятия* | *6 505* | *80,1* | - | - | - |
| *Малые предприятия* | *890* | *11,0* | - | - | - |
| *Средние предприятия* | *634* | *7,8* | - | - | - |
| Крупные предприятия | 88 | 1,1 | - | - | - |
| **Всего предприятий** | **8 117** | **100,0** | **124** | **19,2** | **15,2** |
| Индивидуальные предприниматели | 76 317 | - | 76 | 19,6 | 15,5 |
| Иностранные предприятия | 581 | - | 81 | 38,2 | 30,2 |
| Смешанные предприятия | 62 | - | - | - | - |

*Примечание:* государственным предприятием в Туркменистане считается предприятие со 100% участием государства. Это более узкое определение, чем в большинстве стран ОЭСР или таких организациях, как ЕБРР.
*Источник*: (EBRD, 2019[204]).

### *Наблюдается высокая степень концентрации экспорта с точки зрения товаров и направлений*

Хотя доля торговли Туркменистана в структуре ВВП больше, чем в среднем по ОЭСР (117,9 и 75,3 % соответственно), количество экспортных рынков и товаров в экспортной корзине ограничено.


©OECD 2021

Углеводороды неизменно составляют более 90% в общем объеме экспорта, а на Китай в 2017 году приходилось свыше 80% всего экспорта страны. Для сравнения, доля Турции, второго по размеру экспортного рынка, составила всего 5,6%. Диверсификация источников импорта в Туркменистан выше: 30% товаров импортируется из Турции и 11% – из Китая. Другими важными источниками импорта являются Германия (12%) и Россия (10%). В структуре импорта из этих стран лидирует промышленное оборудование (36%) (Observatory for Economic Complexity, 2021[199]).

Последствия высокой степени концентрации экспортной корзины стали особенно очевидны в последние годы. Резкое ухудшение условий торговли в 2014-2016 годах, совпавшее по времени с концом сырьевого суперцикла, повлекло за собой снижение объема экспорта, которое усугубилось изменением соотношения экспортных и импортных цен: в 2012-2018 годах общий объем экспорта товаров и услуг снизился с почти 60 до 22 % от ВВП. В свою очередь, это привело к значительному сокращению импорта, что имело существенные последствия для внутренних инвестиций и потребления. Эти события дали правительству новый стимул для диверсификации экономической деятельности и экспорта в целях снижения восприимчивости страны к внешним потрясениям.

Правительство реализует политику импортозамещения и диверсификации экспорта. В 2018 году власти ввели таможенные пошлины на отдельные промышленные товары, субсидии на экспорт определенной сельскохозяйственной продукции и готовых изделий, а также меры по стимулированию импортозамещения текстиля, пищевой продукции и строительных материалов. Кроме того, в последние годы правительство предприняло ряд шагов, направленных на диверсификацию внешней торговли, в соответствии с целями, изложенными в Программе развития внешнеэкономической деятельности Туркменистана на 2020–25 годы (Republic of Turkmenistan, 2020[200]). Одно из важных достижений, связанных с этим стратегическим документом, заключается в расширении сотрудничества между правительством и Всемирной торговой организацией. В частности, в июле 2020 года страна стала 25-м наблюдателем ВТО (WTO, 2020[201]).

Хотя эти шаги могли снизить торговый дефицит, применение рыночного подхода позволит уменьшить риск неэффективности из-за неправильного распределения ресурсов (EBRD, 2019[204])

### Блок 11. Основные стратегические планы экономического развития в Туркменистане

#### *Национальный план развития на 2018-2024 годы*

В 2017 году Туркменистан объявил ряд реформ в целях нейтрализации давления, возникшего из-за низких цен на природный газ в 2016 и 2017 годах. Совет старейшин принял предложенную стратегию по содействию малым и средним предприятиям и созданию условий для формирования класса частных фермеров как основных гарантов продовольственной безопасности.

#### *Программа социально-экономического развития страны на 2019-2025 годы*

Программа актуализирует план развития на 2018-2024 годы и устанавливает план реорганизации промышленности и сферы услуг для смещения акцентов в сторону производства товаров с высокой добавленной стоимостью, сокращения государственной собственности путем дальнейшей приватизации и трансформации государственных предприятий в акционерные общества с улучшенными системами управления. Дополнительно правительство утвердило Государственную программу по поддержке малого и среднего предпринимательства на 2018-2024 годы и закон «О свободных экономических зонах».

Источник: (Republic of Turkmenistan, 2017[198])


©OECD 2021

### *Завышенная оценка маната может препятствовать диверсификации экспорта*

Страны, экспортирующие большие объемы природных ресурсов, часто сталкиваются с проблемой неустойчивости обменных курсов из-за колебаний сырьевых цен и значительного притока капитала вследствие развития ресурсного сектора (IMF, 2019[202]). Завышение курса национальной валюты в ответ на такие факторы может действовать как скрытый налог для предприятий торгуемых отраслей нересурсного сектора, снижая, таким образом, их конкурентоспособность, ограничивая диверсификацию и препятствуя росту экспорта (Gyulumyan, 2014[203]). В Туркменистане, где правительство поставило четкие цели по диверсификации экономики и повышению уровня экспорта, текущий обменный курс маната может препятствовать реализации долгосрочных планов развития. Внешние наблюдатели считают, что на данный момент манат значительно переоценен (World Bank, 2019[214]; EBRD, 2019[204]; IMF, 2019[215]). Эта точка зрения подкреплена тем фактом, что параллельный рыночный курс маната в 2019 году более чем в пять раз превышал официальный курс, который искусственно поддерживается на одном уровне с 2016 года жестким режимом валютного регулирования.

В прошлом власти показали готовность решить вопрос завышения обменного курса. Так, в 2008 году Центральный банк унифицировал параллельные обменные курсы, вследствие чего неофициальный курс стал в 4-5 раз ниже официального (IMF, 2008[206]). Однако в августе 2008 года курс маната к доллару был искусственно зафиксирован на уровне 2,84 и с тех пор корректировался только дважды с умеренным понижением в 2015 и 2016 годах (Trading Economics, 2020[207]). Вследствие этого конкурентоспособность отечественных производителей торгуемых товаров снизилась, а процедуры торговли и репатриации прибыли для иностранных инвесторов усложнились (EBRD, 2019[204]). Более мягкий режим валютного регулирования помог бы укрепить внешнеторговую конкурентоспособность и доверие инвесторов.

### *Пандемия COVID-19 будет иметь серьезные последствия для государственного бюджета Туркменистана*

Определенно, Туркменистан больше других стран Центральной Азии зависит от спроса КНР на нефтепродукты, и почти весь газовый экспорт страны приходится на Китай. Фактически, из 50 млрд куб. м природного газа, ежегодно импортируемых Китаем из Центральной Азии, 30 млрд куб. м происходит из Туркменистана, при этом весь цикл поставок контролируется государственным концерном «Туркменгаз» и Китайской национальной нефтегазовой корпорацией, которая является единственной иностранной компанией в Туркменистане (BP, 2019[208]) (The Oxford Institute for Energy Studies, 2019[209]). Учитывая ограниченный экспортный портфель и в равной мере небольшое количество покупателей, падение спроса из Китая будет иметь немедленные серьезные последствия для бюджета Туркменистана и подорвет способность страны совершать дорогостоящие, но необходимые долгосрочные корректировки и инвестировать в экспорт, например, в проект ТАПИ. Согласно предварительным данным из Китая, импорт природного газа из Туркменистана сократился на 28% в первые десять месяцев 2020 года, что подразумевает немедленное и существенное сокращение доходов правительства. По официальным оценкам, темп роста экономики может снизиться до 3,2 % в 2020 году, по сравнению с первоначальным прогнозом в 6 %, и снова вырасти до 5,8 % в 2021 году (Asian Development Bank, 2020[82]).

В своем обращении 8 мая 2020 года президент заявил, что текущий кризис будет иметь более серьезные последствия для государственного бюджета, чем кризисы 2008 и 2014-2015 годов, и сообщил о предстоящем пересмотре государственного бюджета и бюджетов госпредприятий в сторону понижения (Turkmen Portal, 2020[210]). Также президент потребовал, чтобы все заместители премьер-министра подготовили планы по снижению затрат. Первые признаки сокращения зарплат


©OECD 2021

в ряде госпредприятий говорят о том, что поправки в бюджеты были приняты немедленно, а издержки кризиса легли на плечи рядовых сотрудников. Из-за дефицита правительству будет сложно нейтрализовать последствия COVID-19 и решать давние структурные проблемы экономики.

На местном уровне, если заболеваемость в Туркменистане будет такой же, как в других странах, это сильно скажется на доходах домашних хозяйств и на рынках труда. С учетом самых высоких цен на интернет в мире и «бумажного» характера взаимодействия государства и частного сектора (несмотря на обязательства по внедрению цифровых технологий в ряд государственных служб), у предприятий Туркменистана крайне ограниченные возможности для поддержки своих сотрудников посредством карантинных мер, таких как дистанционная работа (ITU, 2019[212]).

### *Меры по смягчению последствий COVID для коммерческих доходов могут усугубить давние проблемы инвесторов и предприятий*

Многие меры, принятые правительством с началом коронавирусного кризиса, усугубили давние проблемы в сфере валютного контроля и конвертации валюты, что может подорвать доверие инвесторов по мере роста конкуренции на международном инвестиционном рынке (блок 12).

#### Блок 12. Валютный контроль и инвестирование в Туркменистане

Туркменистан продолжает вводить ограничения на конвертируемость валюты. Вместе с тем, правительство поддерживает фиксированный обменный курс в размере 3,5 маната за доллар, который, по мнению многих наблюдателей, завышен. Действительно, в октябре 2020 года неофициальный курс на национальном черном рынке составил 22 маната к доллару США. Сочетание этих мер валютной политики снижает привлекательность страны для иностранных инвесторов, а также конкурентоспособность отечественных предприятий, которые занимаются или могли бы заниматься экспортом.

Ситуация в Туркменистане в отношении жесткой валютной политики правительства напоминает Узбекистан до либерализации в 2018 году, где прибыль в местной валюте было очень сложно репатриировать. Инвесторы сталкиваются с препятствиями при репатриации прибыли с инвестиций из-за сложностей с конвертацией, несмотря на то что это право гарантировано законом. В некоторых отраслях компании могут обходить эти сложности, например, в нефтяной отрасли по закону «Об углеводородных ресурсах» компания может получить долю прибыли от продажи сырой нефти в других прикаспийских государствах.

В свете пандемии COVID-19 ограничения только усилились, когда правительство попыталось смягчить негативные последствия снижения цен и спроса на нефть. В мае 2020 года президент подписал резолюцию («О резервном валютном фонде»), согласно которой все предприятия должны продать 100% валютной выручки в стабилизационный фонд – механизм, впервые возникший в 2008 году при ЦБ. Неясно, применяются ли такие же условия к частным и международным компаниям, работающим в Туркменистане. Резолюция, а по факту – президентский указ, усиливающий нормативно-правовую непредсказуемость в общем смысле, устанавливает, что вся валютная выручка будет возвращена предприятиям по официальному курсу, что подразумевает почти шестикратное сокращение в долларовом выражении.

Эти новые меры не только усложняют и без того сложные условия конвертации валюты, но значительно снижают конкурентоспособность отечественных компаний, в частности, тех, которые ориентированы на экспорт и нацелены на интеграцию в производственно-сбытовые цепочки. Механизмы контроля могли бы смягчить дефицит иностранной валюты в Туркменистане, о котором говорят сложности с конвертацией и ограничения на снятие валюты с местных банковских карт. Однако в долгосрочной перспективе такие меры нецелесообразны и будут препятствовать другим реформаторским целям правительства.


©OECD 2021

Источник: (Turkmenistan Today, 2020[211])

## Приоритетные области для проведения реформ: регулирование инвестиций, регистрация предприятий и создание оперативных условий для МСП

### *Приоритет №1: обеспечить исполнение закона «Об инвестициях» и доступность информации*

Закон «Об инвестициях» с поправками от 2015 года является главным нормативно-правовым актом, регулирующим инвестиционную деятельность. Хотя он устанавливает равные права для всех инвесторов, в нем нет положений о недопущении дискриминации, как в аналогичных региональных законах. Также он определяет основные права и обязанности инвесторов, например, использование собственности в качестве залога, а также обязанность инвестора информировать властей об объеме и источнике инвестиций. Что касается обязательств государства, закон определяет процедуры государственной инвестиционной деятельности, требующие технико-экономического обоснования для принятия решений (Republic of Turkmenistan, 1992[213]). По имеющейся у ОЭСР информации, Программа развития внешнеэкономической деятельности Туркменистана предусматривает усовершенствование инвестиционного законодательства и консолидацию соответствующих правовых актов. ОЭСР еще не получила копию Программы и не изучила предложенные изменения в законодательство, поэтому данных о сроках реализации и процессе разработки пока нет.

Закон «Об инвестициях» защищает инвесторов от резких нормативных изменений (ст. 19), а именно: в случае принятия закона, ограничивающего права инвесторов, соответствующие положения вступают в силу через 10 лет после публикации. Закон также гарантирует право инвестора на истребование компенсации. Однако ни размер, ни метод расчета не установлены. Наконец, официальным лицам и государственным органам запрещено вмешиваться в инвестиционную деятельность, если этого не требует закон, а условия защиты инвесторов от прямой и непрямой экспроприации определены нечетко (ст. 22).

Туркменистан – единственная страна региона, в которой есть два отдельных закона об инвестициях для местных и иностранных предприятий, хотя закон «Об инвестициях» устанавливает равные условия для тех и других. Закон «Об иностранных инвестициях» с поправками от 1993 года проясняет нормативно-правовую базу: он определяет процедуру регистрации предприятий и содержит положение о недопущении дискриминации в отношении компаний с иностранным участием (не менее 20% иностранного капитала) (Republic of Turkmenistan, 1992[214]). В частности, имущественные права иностранных инвесторов не отличаются от прав юридических и физических лиц Туркменистана, а деятельность ничем не ограничена, кроме требований санитарных, экологических и других стандартов, установленных законом. Законодательство также защищает инвесторов от национализации собственности (ст. 21), разрешает проведение арбитражного разбирательства по согласованию сторон и предусматривает приоритет международных соглашений. Также сферу иностранных инвестиций затрагивают закон «О предприятиях» 2000 года и закон «О предпринимательской деятельности» (Republic of Turkmenistan, 1999[215]).

Хотя положения этих правовых актов проработаны относительно полно, отсутствие единства усложняет понимание прав инвесторов и создает возможность различных толкований.


©OECD 2021

### *Недоступность правовой информации и большое количество несогласованных подзаконных актов усложняют обеспечение нормативно-правового соответствия*

Законы в области инвестиций и предпринимательства соблюдаются плохо. Ограниченный доступ к актуальной информации, применение произвольно внесенных подзаконных актов и устных указаний местных властей создают неопределенность для частного сектора (US Department of State, 2019[216]).

Туркменистану не хватает комплексной, современной системы для обмена информацией и проведения общественных обсуждений по законам в области инвестиций. Только законы «Об инвестициях» и «Об иностранных инвестициях» доступны онлайн на русском и туркменском языках в Центре правовой информации Министерства юстиции и в базе данных законодательства Туркменистана (ОБСЕ) (Republic of Turkmenistan, 2019[217]). Кроме того, большинство законов ссылаются на подзаконные акты, которых нет в открытом доступе, и зачастую имеют форму президентских указов (Abdrakhmanova et al., 2016[218]). Последние, если и опубликованы онлайн, не классифицированы по темам, что усложняет работу с перекрестными ссылками.

Эффективному исполнению инвестиционного законодательства также мешает применение особых постановлений правительства к большинству проектов в сфере иностранных инвестиций. Известно также, что местные исполнительные органы могут руководствоваться устными распоряжениями, не подтвержденными документально (US Department of State, 2019[216]).

Недоступность информации особенно сказывается на иностранных инвесторах, которым сложно выйти на рынок из-за туманных, политически обусловленных ограничений, не применимых к отечественным компаниям. Так, например, принцип недопущения дискриминации упоминается в законе «Об инвестициях» и законе «Об иностранных инвестициях». Однако на практике иностранные компании должны проходить процедуру межведомственного согласования, которая может принять форму длительных и обременительных проверок. Правительство неверно трактует международные определения недопущения дискриминации и считает, что в альтернативных процедурах, таких как отбор и согласование иностранных инвесторов, дискриминации нет.

По мнению инвесторов, правительство использует различные законные средства для оправдания дискриминации против них в процессе согласования, включая чрезмерные и необоснованные налоговые проверки, отказ в продлении лицензий, сложности с выдачей виз и таможенным оформлением. Из-за непрозрачности многих процедур инвесторы не могут выйти на рынок Туркменистана без налаживания прямых связей с правительством, что, как правило, осуществляется через туркменское посольство на родине инвестора. Нередко иностранные инвесторы вынуждены нанимать представителей власти, независимо от их профессиональной пригодности, на управляющие должности.

Наконец, правительство пока не разрешает иностранным компаниям работать в каких-либо отраслях, кроме энергетики, поэтому приток иностранных инвестиций тоже ограничен.

### *Туркменистану необходимо оптимизировать, консолидировать и опубликовать все законодательные акты, регулирующие инвестиционную деятельность, в правовой базе данных Министерства юстиции*

Последовательное, справедливое и прозрачное исполнение инвестиционного законодательства обладает решающим значением для содействия развитию частного сектора и экономической


©OECD 2021

диверсификации в Туркменистане. По этой причине принципиально важно обеспечить доступность и достоверность нормативно-правовой информации.

Правительству следует подумать об обновлении и консолидации инвестиционного законодательства. Опираясь на опыт Казахстана по консолидации нормативно-правовой базы (см. блок 13), правительство Туркменистана может рационализировать действующее законодательство в сфере предпринимательства и инвестиций путем введения единого кодекса. Все законы и подзаконные акты, имеющие отношение к инвестициям, в том числе президентские указы, должны быть доступны на туркменском, русском и английском языках в правовой базе данных Министерства юстиции. Необходимо также уделить внимание регулярному обновлению сайта и перекрестным ссылкам на страницах соответствующих государственных и предпринимательских объединений. Многие поправки затрагивают другие нормативно-правовые акты (не ссылаясь на них напрямую), поэтому правительству следует убедиться, что каждый новый закон четко разъясняет возможные последствия для инвесторов и бизнеса.

### Блок 13. Пример консолидации нормативно-правовых актов: Предпринимательский кодекс Республики Казахстан

В октябре 2015 года правительство Казахстана утвердило Предпринимательский кодекс (ПК), который объединил шесть основных нормативно-правовых актов, регулирующих предпринимательскую и инвестиционную деятельность. ПК стал фундаментом для усилий страны по упрощению условий ведения бизнеса. Он регулирует всю внутреннюю и внешнюю предпринимательскую деятельность (включая инвестиции), устанавливает порядок взаимодействия государства и бизнеса и правила проведения внеплановых проверок, систематизирует права юридических лиц и механизмы разрешения споров, определяет роль и полномочия уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Кроме того, ПК был согласован с Гражданским кодексом, чтобы обеспечить последовательность в работе многочисленных правоохранительных органов Казахстана, а его утверждение повлекло за собой дальнейшие нормативные изменения в смежных областях, в том числе в сфере проверок контролирующих органов.

*Источник*: Entrepreneurial Code of Kazakhstan; (OECD, 2018[51])

Правительство может подумать о создании агентства по привлечению инвестиций, чтобы обеспечить потенциальным инвесторам надежный вход в страну без привязки к политической обстановке (см. блок 14). В этих целях необходимо направить средства на наращивание потенциала для подготовки квалифицированных технических и административных кадров в сфере инвестиционного менеджмента. В идеальном варианте это потребует подготовки официальных должностных лиц и найма специалистов из частного сектора.

### Блок 14. Агентство по поддержке и привлечению инвестиций при премьер-министре Турции

Агентство по поддержке и привлечению инвестиций (ISPAT) при премьер-министре Турции было учреждено в 2006 году в целях стимулирования и содействия инвестиционной деятельности в Турции путем оказания поддержки инвесторам на всех этапах инвестиционного цикла. Агентство взаимодействует со всеми правительственными органами.


©OECD 2021

Агентство ISPAT снабжает инвесторов актуальной информацией о законодательстве и налогообложении в сфере инвестиций, выступает в роли посредника между иностранными инвесторами, местными предприятиями, научным сообществом и всеми национальными и местными органами власти. Кроме того, Агентство предоставляет услуги по содействию бизнесу на всех этапах инвестиционного процесса: анализ рынка, помощь с выбором объекта, прохождение регистрационных и разрешительных процедур.

*Источник:* (Investment Office of the Presidency of Turkey, 2020[219])

### *Приоритет №2: рационализация регистрационных и разрешительных процедур, создание единого центра*

Личные связи продолжают играть ключевую роль для выживания и успеха бизнеса в Туркменистане. Главные препятствия, по мнению бизнес-сообщества, связаны со сложными и затянутыми процедурами регистрации, лицензирования и уплаты налогов. Также продолжают поступать жалобы об экспроприации местных компаний (Abdrakhmanova et al., 2016[218]). Туркменистан не представлен в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка *Doing Business*, поэтому проводить сравнения сложно. Тем не менее, если судить по законодательству и сообщениям местных и иностранных предприятий, Туркменистан лидирует среди стран Центральной Азии по стоимости и длительности регистрационных процедур.

#### *Законодательство в области регистрации предприятий является устаревшим и труднодоступным*

Регистрация предприятий регулируется законом «О предприятиях» (2000 год), законом «Об акционерных обществах» (1999 год) и Гражданским кодексом (1998 год), а осуществляется в отделе регистрации Министерства финансов и экономики. Однако регистрация международной компании подлежит согласованию в межведомственной комиссии, при этом данные о процедурах и стоимости недоступны.

Регистрация отечественных предприятий относится к сфере компетенции Министерства финансов и экономики, как следует из данных подведомственных учреждений в Ашхабаде и регионах страны. Процесс регистрации местной компании, как правило, занимает шесть недель, четыре из них уходят на регистрацию в Государственном комитете по статистике, хотя по закону регистрация в органе статистики должна занимать не более пяти рабочих дней.

Регистрация иностранных компаний осуществляется иначе. Заявление о регистрации иностранной компании подлежит утверждению в межведомственной комиссии по защите от экономических рисков в Агентстве по защите от экономических рисков при Министерстве финансов и экономики. В открытом доступе нет данных о процедурах и стоимости.

Процесс занимает не менее шести месяцев и начинается с визита в местное дипломатическое представительство Туркменистана в родной стране заявителя. После чего соответствующее письмо направляется в Министерство иностранных дел, которое рассматривает заявление о заинтересованности и принимает решение о выдаче визы на въезд в страну. Инвестиционный интерес может приобрести материальную форму только при наличии связей в государственной администрации, а успех предприятия будет зависеть от решения межведомственной комиссии, состоящей из представителей соответствующих структур, в том числе служб безопасности. Хотя многие задачи комиссии заслуживают одобрения, например, борьба с отмыванием денег и


©OECD 2021

противодействие финансированию терроризма в соответствии с требованиями ФАТФ, процесс согласования длится значительно дольше двух недель, отведенных законом (ст. 16 закона «О предприятиях»), что препятствует входу иностранного предприятия на рынок.

Как сообщают компании, регистрация иностранного предприятия — процесс длительный, непредсказуемый и непрозрачный, (US Department of State, 2019[216]; Republic of Turkmenistan, 2000[220]), хотя де-юре закон «О предприятиях» устанавливает, что в случае отказа регистрационный орган должен вернуть заявителю документы, представленные для регистрации, с письменным объяснением причины.

В Туркменистане отсутствует «единое окно» для регистрации предприятий (хотя правительство рассматривает возможность создания такой платформы), равно как и сайт с официальной и актуальной информацией. Как и в других странах региона, пандемия COVID-19 ускорила усилия Туркменистана по распространению цифровых технологий. Сейчас Министерство финансов и экономики разрабатывает систему электронного документооборота и будет внедрять онлайн-платформу для регистрации по принципу «единого окна». Планируется обеспечить взаимодействие платформы с единым государственным реестром юридических лиц Туркменистана, а также со статистическими, налоговыми и пенсионными органами.

### *Хотя в Туркменистане меньше лицензий, чем в соседних странах, здесь нет полноценной нормативно-правовой базы в сфере лицензирования и сохраняются обременительные проверки*

Законодательство о лицензировании по-прежнему носит разрозненный характер, подвержено внезапным изменениям, в том числе в форме президентских указов, и содержит множество исключений. Неясно, насколько лицензионные требования к частному сектору отличаются от тех, которые применимы к госпредприятиям, из-за чего у последних может возникать необоснованное конкурентное преимущество. В законе «О лицензировании» 2008 года с поправками от 2017 года описано 47 типов лицензий. Их выдают соответствующие отраслевые министерства, которые устанавливают процедуру, сроки и сборы. Процедуры выдачи лицензий полностью регулируются Кабинетом министров.

Один из базовых принципов лицензионного законодательства заключается в единой процедуре получения лицензии, хотя информация об отдельных видах лицензий и о том, куда подавать документы, недоступна. Заявочную документацию можно скачать на сайте Министерства юстиции, но там нет информации о том, куда направлять заявление (Republic of Turkmenistan, 2019[221]).

Закон «О лицензировании» предусматривает освобождение от требований для госпредприятий, компаний, работающих в свободных экономических зонах, и образовательных учреждений. Эти исключения создают перекосы и дают неправомерные преимущества государственным предприятиям. Для разных типов лицензий предусмотрены разные сроки действия. Как правило, срок действия составляет не менее трех лет, но может быть сокращен (не более чем на год). Дополнительные сведения об условиях сокращения срока действия недоступны.

Законом «О лицензировании» установлены сроки рассмотрения заявок, оглашения решений и выдачи лицензий. Однако данные о том, в какой мере эти сроки соблюдаются, отсутствуют.

Закон «О лицензировании» определяет процедуру обжалования на случай, если отказ в выдаче лицензии является необоснованным, что дает возможность «независимой экспертизы». Заявители вправе получить компенсацию, если заключение экспертизы сделано в их пользу. На практике, однако, причины отказа в выдаче или продлении лицензии часто критикуются как неправомерные и становятся основанием для международных разбирательств между инвесторами и государством.


©OECD 2021

Так, в 2011 году в Международном центре по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) рассматривалось дело российской телекоммуникационной корпорации МТС, которая подала иск против правительства Туркменистана на сумму 800 млн долларов США за неправомерное изъятие лицензии и экспроприацию собственности инвестора (UNCTAD, 2011[222]). Совсем недавно, в 2017 году, закрылась турецкая больница в Ашхабаде, которой отказали в продлении лицензии без четких, законных оснований (Ferghana News Agency, 2018[223]).

Согласно закону «О лицензировании», соответствующие министерства и их отделы могут проводить плановые и внеплановые проверки, а орган, выдающий лицензии, вправе инициировать проверку в отношении любых лиц (даже если это не заявитель на получение лицензии / обладатель лицензии) для выявления тех, кто без лицензии осуществляет деятельность, которая подлежит лицензированию. Однако условия инициации такой проверки не определены. Сложно оценить влияние такого непрозрачного и непредсказуемого подхода, поскольку у третьих лиц мало информации о проверках контролирующих органов.

Наконец, законом не установлены правила в отношении обоснования проверок или ограничения по их количеству или частоте. Кроме того, в стране нет горизонтального надзорного органа, подотчетного Кабинету министров, отсутствует система управления рисками для содействия контролирующим органам, а также институт омбудсмена для защиты предпринимателей от неправомерных проверок.

### *Усилия по упрощению условий ведения бизнеса должны учитывать ограниченный доступ к сети и средствам связи*

Упразднение обременительных процедур регистрации и лицензирования предприятий может вылиться в масштабные усилия по упрощению инвестиционного законодательства или разработку целевой стратегии развития МСП. Правительство изучает возможность создания единой онлайн-платформы для информирования предприятий, обработки запросов и реализации всех процедур в электронном формате (см. блок 15). Внедрение такой платформы должно стать приоритетом правительства, но важно при разработке цифрового «единого окна» учесть ограниченный доступ предпринимателей и малых предприятий к интернету и средствам связи. Только у 0,09% граждан есть фиксированный широкополосный доступ, и только 21% – постоянные пользователи интернета, по сравнению с 38% в Кыргызстане и 52% в Узбекистане (ITU, 2019[224]) (ITU, 2019[225]) . Таким образом, выделение средств на цифровые и онлайн-решения может быть преждевременным, пока не будет существенно улучшен доступ к связи. Вместе с тем, переход на дистанционную работу во многих странах в свете пандемии COVID-19 демонстрирует гибкость, которую может обеспечить ИКТ в период кризиса.

Правительство обеспокоено тем, что низкий уровень доступа к интернету мешает добавлению банковских услуг в ассортимент цифровых услуг: с учетом планов по внедрению онлайн-оплаты за лицензии и разрешения, эффективность платформы будет сильно снижена. Хотя распространение цифровых технологий должно стать обязательным пунктом дальнейших планов, правительство может направить усилия на создание и финансирование сети физических центров обслуживания (следуя примеру Грузии).

Кроме того, необходимо обеспечить исполнение правил и процедур в отношении всех предприятий. Можно создать отраслевые саморегулируемые организации (СРО) для надзора за исполнением процедур лицензирования, опираясь на опыт правительства Республики Казахстан (OECD, 2018[51]).


©OECD 2021

Чтобы предложенные меры соответствовали реальным потребностям бизнеса, следует вовлечь частный сектор в процесс выработки экономической политики. К примеру, можно на законодательном уровне закрепить требование о проведении официальных консультаций с субъектами частного сектора, включая МСП и иностранные компании. Учреждение института бизнес-омбудсмена для надзора над контрольными органами также поспособствует налаживанию диалога между государством и частным сектором и сыграет важную роль в урегулировании споров. Судя по последним обсуждениям в парламенте Туркменистана, в стране хотят учредить должность бизнес-омбудсмена, хотя пока никаких конкретных планов по созданию такого института озвучено не было.

### Блок 15. Упрощение процедур для бизнеса на практике: МФЦ в Грузии

Многофункциональные центры, известные как дома юстиции, упростили процедуры ведения бизнеса в Грузии. В 2012 году Грузия открыла первые многофункциональные центры (МФЦ) для МСП в 14 муниципалитетах и поднялась на шестое место в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка по показателю «создание предприятий». Так называемые дома юстиции оказывают более 300 услуг, находящихся в ведении отраслевых министерств и государственных учреждений, включая однодневные процедуры получения регистрационного сертификата.

Кроме того, в Грузии действует единый портал (my.gov.ge), работающий в режиме 24/7 и оказывающий гражданам и предпринимателям около 400 электронных услуг. Сайт является основным каналом электронного взаимодействия с различными государственными учреждениями и крупнейшим источником общедоступной информации.

*Источник:* (Georgia's Unified E-Services Portal, 2020[226]; Georgia's Public Service Halls, 2020[227])

### *Приоритет №3: упростить условия деятельности МСП*

*Несмотря на создание правовой базы, регулирующей деятельность компаний и МСП, инвесторы и предприятия жалуются на отсутствие прозрачности и проблемы с исполнением законодательства*

Деятельность МСП регулируется законом «О государственной поддержке малого и среднего предпринимательства» («О поддержке МСП») от 2009 года и Государственной программой по поддержке МСП на 2018-2024 годы (Republic of Turkmenistan, 2009[228]). Закон «О поддержке МСП» гарантирует различные формы поддержки малым и средним предприятиям, включая доступ к финансированию через государственные банки (UNECE, 2013[229]), технологиям, обучению и внешним рынкам. Кроме того, многие процедуры для МСП упрощены, в частности, бухгалтерские, налоговые и страховые. Также для МСП гарантируется стабильность нормативно-правовой базы, а именно: МСП могут применять действующее на момент регистрации законодательство на протяжении пяти лет даже в случае принятия поправок, ведущих к запрету деятельности. Закон защищает МСП от «необоснованного» вмешательства государства и гарантирует компенсацию рыночной стоимости в случае экспроприации (Republic of Turkmenistan, 2009[228]).

Национальный план развития на 2018-2024 годы ставит цель по содействию МСП. Уже утверждена Государственная программа поддержки малого и среднего предпринимательства на 2018-2024 годы (EBRD, 2019[204]). Однако ЕБРР выразил скептицизм в отношении этих инициатив, отметив, что похожие программы в прошлом не дали ощутимых результатов из-за отсутствия четкого плана реализации. Также сомнения вызывает способность государственных учреждений реализовать


©OECD 2021

определенные меры (EBRD, 2019[204]). Кроме того, для МСП не предусмотрено отдельных процедур регистрации, лицензирования, банкротства, и, хотя правительство обещало обеспечить доступ к электронным услугам, пока их ассортимент крайне ограничен.

*Упрощение нормативно-правовой базы и поддержка МСП и ИП обеспечит благоприятные условия для входа и роста*

Правительство должно уделить особое внимание потребностям МСП и упрощению инвестиционного законодательства.

Также необходимо разработать государственные механизмы поддержки МСП, такие как Фонд развития предпринимательства «Даму» в Казахстане или Агентство инноваций и технологий в Грузии. Подобная структура может помочь предприятиям с получением доступа к финансированию, инфраструктуре, юридическим консультациям. Кроме того, такого рода механизмы способствуют диалогу между государством и частным сектором, в частности, путем содействия государству в разработке правовой базы для инновационной деятельности.

Наконец, как упоминалось выше, институт омбудсмена с надзорной функцией поддержит исполнение законодательства и даст предпринимателям возможность обращаться за защитой своих прав.

## Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Туркменистане

### *Туркменистан принял меры по защите интеллектуальной собственности, но нужны эффективные исполнительные механизмы*

Как и в других странах Центральной Азии, инвесторы и предприятия в Туркменистане обеспокоены защитой прав на объекты интеллектуальной собственности (ИС), несмотря на формально действующие механизмы и членство в ВОИС и Евразийской патентной организации (ЕАПО) (US Department of State, 2019[216]). Вопросы охраны ИС в Туркменистане регулируются несколькими законами, и в законодательной базе нет единства. Основные нормативно-правовые акты – закон «О научной интеллектуальной собственности», закон «Об авторском праве и смежных правах», закон «О правовой охране алгоритмов» и Патентный закон (Republic of Turkmenistan, 1993[230]). Непонятно, когда аспекты одних законов отменяют положения других, а также доступны ли в интернете актуальные редакции законов. Кроме того, Туркменистан не является стороной по ряду соглашений ВОИС, включая Договор по авторскому праву, Договор в области интернета и Договор о патентном праве.

В 2012 году правительство учредило новое Государственное агентство по интеллектуальной собственности при Министерстве экономики и развития (действовавшем на тот момент), чтобы привести национальную систему охраны ИС в соответствие с международными стандартами и гарантировать эффективную защиту прав на объекты ИС (UNECE, 2013[229]). В 2015 году была утверждена Программа развития системы интеллектуальной собственности на 2015-2020 годы, в том числе в целях привлечения иностранных инвестиций. Однако с 2016 года в вопросах защиты прав ИС мало что изменилось (Office of the United States Trade Representative, 2018[231]).

На практике законодательство в сфере ИС исполняется плохо, а нарушения и кражи – обычное явление (US Department of State, 2019[216]). Законодательство разрешает досудебное и судебное урегулирование споров в отношении интеллектуальной собственности, однако нет опубликованных


©OECD 2021

данных, которые бы позволили ОЭСР оценить эффективность таких процедур. Обеспечению исполнения судебных решений препятствует отсутствие эффективных административных и гражданских процедур, а также уголовных наказаний за нарушения, хотя в отдельных актах законодательства Туркменистана предусмотрены определенные санкции (UNECE, 2013[229]). . С 2000 года Туркменистан входит в список особого контроля Торгового представительства США (USTR), которое ежегодно готовит отчет *Special 301 Watch List* по вопросам защиты прав на объекты ИС в мире и составляет два списка особого контроля: приоритетный и общий. В 2018 году Туркменистан в числе других 36 стран был включен в общий список особого контроля из-за отсутствия каких-либо изменений после подписания Бернской конвенции в 2016 году и неспособности обеспечить соблюдение законов об ИС. Доклад рекомендует Туркменистану расширить полномочия таможенных органов и усовершенствовать исполнительные механизмы (Office of the United States Trade Representative, 2018[231]). Укрепление системы защиты прав на объекты ИС может побудить инвесторов к трансферу технологий, что обеспечит рост производительности в Туркменистане.

### *Механизмы правовой защиты от экспроприации существуют, но инвесторов беспокоит произвольное применение таких механизмов*

Хотя конституцией установлена неприкосновенность собственности (ст. 12) (Republic of Turkmenistan, 2016[232]), в определенных случаях законы «Об инвестициях», «Об иностранных инвестициях» и «О собственности» разрешают изъятие имущества. Более того, закон «Об инвестициях» гарантирует недопущение дискриминации в вопросах экспроприации, а также право инвестора требовать возврата изъятого имущества после завершения события, ставшего основанием для изъятия, и выплаты компенсации (Republic of Turkmenistan, 1992[214])..

Законы «Об инвестициях» и «Об иностранных инвестициях» определяют общие условия прямой экспроприации на основании правового акта при чрезвычайных обстоятельствах. Также запрещена национализация компаний, работающих в свободных экономических зонах (Republic of Turkmenistan, 2017[198]). Хотя имущество может быть конфисковано только по решению суда, сообщается, что государство вмешивается в работу компаний в свободных экономических зонах и препятствует их деятельности (US Department of State, 2019[216]). Кроме того, законодательством не определены условия косвенной экспроприации.

В соответствии с законом «Об иностранных инвестициях», компенсация равна рыночной стоимости на момент принятия решения об изъятии, выплачивается сразу в иностранной валюте и по запросу переводится за границу (Republic of Turkmenistan, 1992[214]). Однако в 2016 году без компенсации был изъят крупнейший торговый центр в Ашхабаде «Йимпаш», а в 2017 году та же участь коснулась турецкой больницы в Ашхабаде.

Если в инвестиционном договоре инвестора есть положение об арбитраже, дело об изъятии имущества может разбираться в арбитражном суде. Тем не менее, решения иностранных судов зачастую не признаются, несмотря на законодательные гарантии об исполнении таких постановлений в стране. Обжаловать решение можно только в Верховном суде Туркменистана (Abdrakhmanova et al., 2016[218]) . Сейчас только девять из 19 двусторонних инвестиционных договоров в Туркменистане упоминают косвенную экспроприацию и только два содержат соответствующее определение (UNCTAD, 2019[233]). Если инвестиционное соглашение не содержит положение о международном арбитраже, инвестор может оспаривать решение в местном суде или местном арбитражном суде. Если инвестор решает обжаловать решение, апелляция подается в Верховный суд Туркменистана.


©OECD 2021

Согласно (UNCTAD, 2019[233]), некоторые из 13 дел, переданных в арбитражный суд до 2020 года, связаны с прямой экспроприацией. Другие случаи, к примеру, предполагаемая экспроприация турецкой больницы в апреле 2017 года, не дошли до международного арбитражного суда.

### *Профилактические меры и механизмы выхода для предприятий, испытывающих финансовые трудности, развиты слабо*

Законы «О банкротстве» и «О предприятиях» 1993 и 2000 годов (Republic of Turkmenistan, 2000[220]) (Republic of Turkmenistan, 1993[234]) защищают определенные права кредиторов (например, удовлетворение требований в случае нежелания или невозможности дебитора выплатить долг) и содержат положения о процедурах реорганизации и восстановления платежеспособности. Закон «О банкротстве» признает фальшивое банкротство и устанавливает уголовное наказание для таких случаев. Однако закон не содержит однозначных положений об условиях начала процедур банкротства, уведомлении кредиторов о принятии дела о банкротстве к производству или влиянии банкротства на положение кредиторов по обеспеченным залогом обязательствам (EBRD, 2010[235]).

Дела о банкротстве рассматриваются хозяйственными судами, но сначала проводятся переговоры с кредиторами. Нельзя с точностью говорить о частоте процедур банкротства из-за отсутствия такого рода данных в открытом доступе (EBRD, 2010[235]).. Туркменистан не представлен в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка, поэтому сравнивать его с другими странами сложно.

Законом «О банкротстве» предусмотрен ряд альтернативных мер по предупреждению банкротства, включая профилактические и корректирующие меры, хотя ранние признаки не определены. К примеру, по согласованию обеих сторон, дебитор может начать процедуру реорганизации, в частности, поиск финансовой помощи на модернизацию и реструктуризацию компании под надзором внешнего эксперта, назначенного судом. Также стороны могут договориться о восстановлении платежеспособности на основании обязательства по удовлетворению требований кредиторов после завершения оздоровления. На восстановление отводится до 18 месяцев, при этом суд может продлить сроки на шесть месяцев или остановить процедуру в любой момент, если сочтет ее «неэффективной», без указания точной причины (Republic of Turkmenistan, 1993[234]).

В правительственных стратегиях не упоминаются меры, направленные на возвращение к предпринимательской деятельности после банкротства, правительство не предлагает обучение для предпринимателей, которые начинают бизнес заново, а на официальных сайтах нет информации по этой теме. Особых процедур банкротства для МСП не предусмотрено.

### *Налоговая политика часто меняется и устанавливает разные отраслевые требования*

Юридические лица, зарегистрированные в Туркменистане, рассматриваются как налоговые резиденты и облагаются рядом налогов, которые относительно точно прописаны в законодательстве страны (Republic of Turkmenistan, 2005[236]). Ставка налога на прибыль составляет 8% для отечественных компаний и 20% для филиалов иностранных юридических лиц. Налог на прибыль для МСП значительно ниже и составляет 2% от валового дохода, уменьшенного на сумму вычетов. Если доля государства в компании составляет более 50%, то налог исчисляется по ставке 20%. Компании облагаются НДС по ставке 15%, а к экспорту и международным транспортным услугам применяется нулевая ставка. Как часто бывает, существуют расхождения между общим налоговым режимом и требованиями к компаниям в нефтегазовой отрасли, которые работают по закону «Об углеводородных ресурсах» и, как правило, освобождены от уплаты НДС (Hines and Varanese, 2001[237]; PWC, 2019[238]; PWC, 2020[239]).


©OECD 2021

Как и в других странах региона, МСП пользуются преимуществами упрощенного режима налогообложения, установленного законом «О государственной поддержке малого и среднего предпринимательства» (Republic of Turkmenistan, 2009[240]). . Закон определяет МСП по количеству сотрудников (в зависимости от отрасли, в которой работает компания) и предусматривает для таких предприятий льготы в виде упрощенных требований к бухгалтерскому учету и уплате налогов. В соответствии со статьей 170 Налогового кодекса, МСП не должны платить налог на прибыль, а статья 95 освобождает их от уплаты НДС. Также, согласно ст. 138, «юридические лица частной формы собственности» не являются плательщиками налога на имущество.

Наряду с требованиями, изложенными в Налоговом кодексе, несколько платежей предусмотрено другими нормативными актами, включая президентские указы. Из-за этого бывает сложно оценить общее налоговое бремя компании, поскольку к некоторым отраслям, например, нефтегазовой и добывающей, и без того применяются особые налоговые требования. К примеру, филиалы иностранных компаний, как и местные юридические лица, должны делать отчисления в Фонд развития сельского хозяйства, а компании в Ашхабаде – в Фонд развития Ашхабада. Ставка отчислений в первый составляет 3% годового дохода, а во второй – 0,5% годового дохода. Ни один из этих фондов не упоминается в общем налоговом законодательства, но при этом они находятся в ведении государственной налоговой службы (Republic of Turkmenistan, 1999[241]; PWC, 2020[239]) .

### *Система налогообложения является источником административной нагрузки и неопределенности для предприятий*

Налоговые декларации, как правило, заполняются ежеквартально в месяц, следующий за отчетным кварталом (PWC, 2019[238]). Цифровые технологии пока не охватили налоговую систему, поэтому для уплаты налогов в местной валюте компании должны либо посещать налоговую инспекцию, либо отправлять документы почтой по месту регистрации (Republic of Turkmenistan, 2004[242]). Однако введенные в 2019 году требования к методам бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) для всех юридических лиц, включая филиалы и представительства иностранных компаний, позволят оптимизировать систему налогообложения.

Налоговое законодательство Туркменистана содержит положения, которые, по сути, стимулируют дискриминацию со стороны налоговых органов. В соответствии с Налоговым кодексом (ст. 24), налоговая служба вправе требовать авансовых платежей от налогоплательщика при наличии подозрений в намеренном уклонении от налогов. Закон не определяет «достаточные основания» для подозрений в уклонении от налогов и, по-видимому, не ограничивает количество проверок, которые могут проводиться налоговыми органами. Вместе с тем, государство оплачивает только половину зарплаты налоговых служащих, вторая половина состоит из пени и штрафов, собранных инспекторами (ст. 71) (Republic of Turkmenistan, 2004[242]).

В 2020 году была протестирована новая электронная платформа налогового администрирования (e-Salgyt). Правительство сообщило ОЭСР о планах по расширению платформы и созданию на ее базе полноценного многофункционального центра для целей налогообложения.

### *Налоговый режим может ущемлять иностранных инвесторов*

Иностранные инвесторы жалуются на дискриминацию и произвольное налогообложение (US Department of State, 2019[216]). . В некоторых случаях дискриминация закреплена на уровне законодательства. Налоговый режим предусматривает более высокие налоги для иностранных инвесторов (20% подоходного налога), по сравнению с местными (8 или 2 % для МСП), а налоговые


©OECD 2021

органы слишком часто проводят неправомерные проверки. Ставка НДС, как правило, составляет 15%, но подрядчики и субподрядчики, работающие в нефтегазовой отрасли, освобождены от этого налога по закону «Об углеводородных ресурсах» (US Department of State, 2019[216]).

В отдельных случаях издаются особые указы, которые освобождают инвесторов от налогов и дают им другие привилегии, хотя после принятия последнего Налогового кодекса в 2004 году такая практика стала применяться реже (PWC, 2019[238]). В свободных экономических зонах тоже действуют налоговые льготы, в частности, освобождение от НДС на товары, ввозимые для производства ориентированной на экспорт продукции, и от налогов на имущество и прибыль на первые десять лет работы, если только источником дохода не является производство подакцизных товаров.

### *Обеспечение исполнения договоров – дорогостоящий, длительный и непредсказуемый процесс*

Несмотря на наличие комплексной правовой базы (законы «Об инвестициях», «Об иностранных инвестициях», «О собственности»), нельзя говорить об эффективном и последовательном исполнении законов, и внешние участники рынка считают, что личные отношения с чиновниками часто играют решающую роль в том, как и когда применяются правовые нормы (Abdrakhmanova et al., 2016[218]).

Закон «Об инвестициях» устанавливает, что споры должны разрешаться в соответствующих судах, и дает инвесторам право включать положение об арбитраже в инвестиционные контракты. Более того, закон обеспечивает стабильность правовой базы: в случае внесения поправок в законодательство, которые негативно сказываются на инвестициях, соответствующее положение вступает в силу только через десять лет с момента публикации. Защита инвесторов также гарантируется на основании принципа недопущения дискриминации.

С 2017 года было несколько случаев, когда компании не могли добиться исполнения контрактов, а правительство отказалось выплачивать компенсацию, несмотря на постановления суда, или оспорило размер компенсации, назвав сумму необоснованной. Государственный департамент США даже упоминал случаи, когда официальные лица подделывали документы, чтобы выиграть арбитражное разбирательство (US Department of State, 2019[216]).

#### *Арбитраж и методы альтернативного разрешения споров по-прежнему развиты слабо и неэффективны*

За исключением крайне ограниченного набора ситуаций, в которых допускается арбитраж, в Туркменистане нет альтернативных механизмов урегулирования споров для решения спорных вопросов между двумя частными сторонами. Не предусмотрены правовые основы медиации, а международный арбитраж возможен только в случае разбирательства между государством и частной компанией. Иногда правительство готово включить положение о международном арбитраже в контракты с иностранными предприятиями, но предпочитает урегулировать споры в Туркменистане (Abdrakhmanova et al., 2016[218]).

Закон «О международном коммерческом арбитраже» допускает возможность урегулирования споров в местных арбитражных судах, которые рассматривают 13 категорий споров, возникающих до и после заключения договора, в том числе по вопросам налогообложения, правовых оснований и банкротства. Апелляционные жалобы подаются только в Верховный суд Туркменистана и не рассматриваются за рубежом (Republic of Turkmenistan, 2014[244]).


©OECD 2021

Туркменистан подписал 28 двусторонних инвестиционных договоров, в том числе Промежуточное соглашение с ЕС, вступившие в силу в 2010 году (UNCTAD, 2019[233]). Кроме того, в 2015 году при Торгово-промышленной палате был учрежден международный арбитражный суд, но информации о его работе на данный момент нет.

Страна является участником Конвенции 1995 года об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств (МЦУИС), но не присоединилась к Конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (Нью-Йорк, 1958 год). Закон «Об иностранных инвестициях» (ст. 4) предусматривает, что если положения международного соглашения или договора расходятся с законодательством Туркменистана, то положения соглашения или договора имеют преимущественную силу. Тем не менее, данных о применении этой статьи на практике нет. В том же законе говорится, что если положения инвестиционного соглашения об урегулировании споров расходятся с законодательством Туркменистана, то положения соглашения имеют приоритет.

Однако известно, что на практике правительство отказывалось применять некоторые положения, а статья 47 закона «О международном коммерческом арбитраже» дает ему право отказаться. Так, в 2016 году Туркменистан не признал постановление арбитражного суда МЦУИС о выплате компенсации в пользу турецко-британской компании *Garanti Koza LLP* за отказ в безвозмездном и справедливом рассмотрении вопроса о нарушении правил экспроприации, установленных двусторонним инвестиционным договором между Великобританией и Туркменистаном от 1995 года (International Institute for Sustainable Development, 2019[245]).

### *Укрепление диалога между государством и частным сектором по вопросам развития нормативно-правовой базы будет выгодно обеим сторонам*

Во всех странах Центральной Азии развиваются платформы для диалога между государством и частным сектором и каналы взаимодействия отечественных компаний и иностранных инвесторов. Торговая палата (как правило, при некотором участии государства) стала основным инструментом для решения вопросов экономической политики и предпринимательства. В большинстве стран региона, поддерживаемых партнерами по развитию, такими как ЕБРР, сейчас на уровне законодательства закреплено требование, согласно которому иностранные инвесторы должны участвовать в выработке политики, что также позволяет отслеживать проблемы с приведением законов в исполнение. К примеру, до недавних пор диалог между государством и частным сектором в Узбекистане был крайне плохо развит, но масштабные реформы Министерства юстиции оптимизировали процесс общественного обсуждения, обеспечив более активное участие частного сектора и межведомственный надзор.

В Туркменистане взаимодействие государства и частного сектора ограничено, равно как и участие бизнеса в выработке политики. Закон «О правовых актах» допускает участие научных организаций, граждан и предприятий в разработке проектов законов (Republic of Turkmenistan, 2017[246]). Кроме того, государственные учреждения, организации и граждане вправе предлагать и направлять правовые акты на рассмотрение в уполномоченные органы, а те, в свою очередь, могут использовать их как основу для разработки законопроектов. Однако этого закона нет в открытом доступе, также отсутствуют какие-либо четкие инструкции в отношении рассмотрения предложений: когда и при каких обстоятельствах это происходит, если вообще происходит. По-видимому, общественные обсуждения законопроектов не проводятся, поскольку правительство не привлекает частный сектор к разработке законов, не публикует законопроекты для открытого комментирования и не приглашает сторонних участников на парламентские слушания (US Department of State, 2019[216]).


©OECD 2021

Неясно, как и кем представлены интересы частного сектора, поскольку два основных представителя – Союз промышленников и предпринимателей Туркменистана (СППТ) и Торгово-промышленная палата (ТПП) – слабо вовлечены в процесс выработки политики. Однако есть сведения о диалоге по вопросам формирования политики между государством и ЕБРР, который, в частности, представляет интересы ММСП (EBRD, 2014[247]).

СППТ получает субсидии государства и играет формальную роль в утверждении мер государственной поддержки для индивидуальных предпринимателей, включая льготные кредиты, доступ к земле и инфраструктуре. СППТ представляет интересы более чем 20 000 предпринимателей, организует конференции и форумы в стране и за рубежом, участвует в разработке крупных инвестиционных проектов (The Union of Industrialists and Entrepreneurs of Turkmenistan, 2019[248]). Однако Союз сильно связан с государством и полагается на его поддержку, поэтому не может объективно представлять интересы бизнеса в политике (EBRD, 2019[204]).

ТПП в Туркменистане обладает значительно более широкими полномочиями, чем в соседних странах, получает и распределяет между членами льготные займы из государственного бюджета, участвует в инфраструктурных проектах и в некотором смысле обеспечивает предприятиям доступ к земельным участкам. Членство в ТПП добровольное для всех: частных компаний, министерств, государственных учреждений и иностранных инвесторов (Chamber of Commerce and Industry of Turkmenistan, 2020[262]). ТПП считается негосударственной организацией, но ее роль, в отличие от Союза, не вполне понятна (EBRD, 2019[204]).

### *Развитию торговли в Туркменистане препятствуют проблемы торгово-транспортной связности, обусловленные слабой социальной инфраструктурой*

Небольшое количество торговых соглашений Туркменистана (всего пять, тогда как в странах ОЭСР их в среднем 31) ограничивает рост торговли, и только обширные запасы природных ресурсов защищают страну от больших проблем на этом фронте (EBRD, 2019[204]). Тот факт, что лишь немногие авиакомпании совершают рейсы в страну, и сложности с получением виз продолжают ограничивать потенциальную прибыль от довольно существенных инвестиций в транспортную инфраструктуру, которая активно развивалась в последние годы, включая завершение строительства Туркменбашинского морского порта и создание свободных экономических зон (EBRD, 2019[204]).

Процедуры таможенной очистки и пограничного контроля тоже тормозят торговлю. На таможне государственные предприятия часто пользуются льготами. Например, шерстяные ковры, произведенные на государственных фабриках освобождены от таможенных пошлин, в то время как частные компании платят пошлины из расчета за квадратный метр (Bertelsmann Stiftung, 2018[250]). Более того, таможенные процедуры бюрократизированы и занимают много времени, поскольку правила таможенного оформления лишены прозрачности и создают возможности для взяток (тот же источник).

### *Туркменистан не участвует в оценке показателей упрощения процедур торговли ОЭСР*

Туркменистан – единственная страна Центральной Азии, не представленная в индексе показателей упрощения процедур торговли ОЭСР (индекс УПТ), который анализирует все аспекты пограничных процедур и сопоставляет данные 162 стран. В 2021 году, в рамках второй фазы проекта по повышению торгово-транспортной связности в Центральной Азии, ОЭСР проведет оценку торговой связности в регионе, включая Афганистан. В ходе проекта странам будут предложены адресные


©OECD 2021

рекомендации и меры по наращиванию потенциала в целях сокращения нормативных расхождений и содействия торговле, а Туркменистан сможет поучаствовать в оценке показателей.


©OECD 2021

# 6. Узбекистан

## Краткий обзор

В 2018 году экономика Узбекистана выросла на 5,1%, и с тех пор темп роста ускорялся. В последнее время рост ВВП главным образом обусловлен государственными инвестициями, в то время как вклад прямых иностранных инвестиций по-прежнему невелик. Потребительские расходы растут медленно.

С 2017 года правительство страны реализует программу реформ, нацеленную на повышение уровня ПИИ и увеличение вклада частного сектора в экономическое развитие. Центральной идеей реформаторских усилий является усовершенствование правовой среды предпринимательства. В числе наиболее значимых изменений – либерализация цен и валютного курса, отмена избыточных лицензий и разрешений, создание института бизнес-омбудсмена, развитие внешнеторговых отношений и масштабная оптимизация системы налогообложения.

Однако конкурентоспособность страны остается невысокой из-за чрезмерного присутствия государства в экономике и сложных административных процедур. Вклад частного сектора в рост и создание рабочих мест до сих пор ограничен. В начале 2020 года вступила в силу новая версия закона «Об инвестициях» 1998 года.

Система обеспечения исполнения договоров не вызывает доверия у отечественных и иностранных предприятий. Запутанность правовой базы препятствует развитию местного бизнеса. Сложная и непоследовательная налоговая политика по-прежнему представляет проблему для отечественных и иностранных компаний. В январе 2020 года был принят новый, более эффективный налоговый кодекс, но пока рано судить о том, решает ли он существовавшие ранее проблемы.

Разразившаяся весной 2020 года пандемия COVID-19 сильно ударила по экономике Узбекистана, и ожидаемый темп роста резко сократился до 0,7 %. Фискальное пространство, необходимое для реформ, сокращается, и дальнейшие перспективы роста стоят под вопросом: объем торговли, экономической деятельности и потребления снизился, нагрузка на предприятия и домашние хозяйства возросла, а государственное финансирование урезано в связи с оказанием мер поддержки. Чтобы экономика Узбекистана смогла преодолеть негативные последствия шока, необходимо найти разумный компромисс между первоочередными мерами по ускоренному восстановлению и долгосрочными реформами, направленными на сохранение потенциала роста и диверсификацию экономики.

Правительство может значительно улучшить правовую среду предпринимательства и обеспечить базовые условия долгосрочного устойчивого роста, уделив первоочередное внимание следующим реформам: 1) реализация положений нового закона об инвестициях, отмена основных отраслевых ограничений, развитие административного потенциала и последовательное исполнение закона в структурах, взаимодействующих с инвесторами; 2) консолидация и унификация законодательства, касающегося вопросов бизнеса, для отечественных компаний и предпринимателей, устранение противоречий и повторов, обеспечение последовательного исполнения по всей стране; 3) добавление восстановительных мер в налоговую политику для защиты малых предприятий от чрезмерных штрафов за несоблюдение требований в динамичной правовой среде и доработка упрощенного режима налогообложения для МСП.


©OECD 2021

## Обзор экономической ситуации

### *До начала пандемии COVID в стране наблюдался устойчивый рост экономики*

В 2018 году рост реального ВВП держался на уровне 5,1%. В 2019 году темп роста ускорился до 5,5% и может составить 6% в 2021 году (World Bank/EBRD, 2019[283]). Поддержание роста в среднесрочной перспективе потребует эффективной реализации текущих реформ и повышения уровня правовой определенности.

В последние годы росту экономики содействовала программа экономических реформ, в том числе либерализация цен и валютного курса. Смягчение валютной политики позволило устранить главное препятствие для инвесторов и торговых компаний, однако ограничения сохраняются в сфере движения капитала. Предыдущий режим валютного контроля был только одним из препятствий для репатриации прибыли, другие ограничения связаны с регулированием движения капитала и остаются в силе. С момента номинального ослабления национальной валюты на 60% в 2017 году обменный курс узбекского сума к доллару практически не менялся.

После десяти лет умеренного роста (ниже 10%) инфляция потребительских цен достигла 18,8% в 2017 году и опустилась до 14,3% в 2018 году, что сдержало повышение зарплат и расходов населения (State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics, 2019[251]). Следует с осторожностью трактовать информацию об инфляционном росте последних лет, поскольку правительство само признает неточность данных об инфляции. В 2018 году на МСП в Узбекистане приходилось 75% общей занятости и 59% ВВП (State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics, 2019[251]). Многие МСП остаются в собственности государства, поэтому большое количество МСП не обязательно указывает на размер частного сектора Узбекистана. Реформы последних лет должны смягчить действие факторов, которые препятствовали развитию МСП до 2017 года.

### *Приток ПИИ остается на низком уровне, но объем торговли вырос с началом реформ в 2016 году*

Несмотря на текущие реформы и усилия по привлечению иностранных инвесторов, приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) остается довольно низким (в 2018 году всего 1,2% от ВВП), при этом последние тенденции говорят о начале прироста ПИИ. Общий объем ПИИ в 2018 году, один из самых низких в Центральной Азии, составил 9,7 млрд долларов США (23,4% от ВВП). За 2017-2018 годы приток ПИИ вырос с 98 до 412 млн долларов США, отчасти в связи с девальвацией сума и сопутствующими реформами (UNCTAD, 2019[252]). Заявленный объем инвестиций в новые предприятия заметно вырос в 2018 году, составив 5,1 млрд долларов США по сравнению с 1,3 в 2017 году (UNCTAD, 2019[252]).

С 2016 года экспорт увеличился с 7 до 11 млрд долларов США. Благодаря государственной стратегии индустриализации экспортная корзина Узбекистана – одна из самых разнообразных в Центральной Азии. Основу экспорта страны составляют полезные ископаемые, особенно золото, а также текстиль и продовольственные товары. Четыре крупнейших покупателя после Швейцарии – Россия, КНР, Турция и Казахстан (Observatory for Economic Complexity, 2021[253]). Удвоение объема кредитов частному сектору с 2017 года обеспечило резкий скачок импорта, привлечение инвестиций в новое оборудование и технологии, рост торгового дефицита с 1,5 млрд долларов США в 2017 году до 5,3 млрд долларов США в 2018 году (US Department of Commerce, 2019[254]). Большая часть этих займов пошла на модернизацию устаревшей техники и средств производства госпредприятий.


©OECD 2021

### *Узбекистан реализует важные реформы для создания равных условий для всех предприятий*

Руководящий стратегический документ для процесса реформирования – Национальная стратегия развития на 2017-2021 годы (НСР), определяющая планы правительства по либерализации экономики, сокращению роли государства, укреплению системы управления, повышению роли частного сектора и иностранных инвестиций (Republic of Uzbekistan, 2017[255]). НСР была дополнена действующей «Дорожной картой реформ на 2019-2021 годы» (Republic of Uzbekistan, 2018[256]). Оба документа, многочисленные президентские указы, законы и подзаконные акты свидетельствуют о широте и глубине программы реформ.

Согласно рейтингу условий ведения бизнеса Всемирного банка *Doing Business* за 2019 год, Узбекистан является одним из лучших реформаторов, особенно в сфере малых инвестиций и налогообложения. Однако он занимает только 69-е место в «общем зачете», поскольку проблемы с лицензиями и разрешениями (в строительной отрасли), торговыми ограничениями и налоговыми органами никуда не делись (World Bank, 2020[24]). В 2019 году правительство приступило к масштабной реформе Налогового кодекса в целях упрощения налоговой политики и администрирования. Новый кодекс был принят в январе 2020 года, а его принятию предшествовала капитальная ревизия налоговой системы страны system (Republic of Uzbekistan, 2019[273]). Также в 2020 году правительство приняло несколько новых и пересмотренных законов об инвестиционной деятельности и приватизации, в том числе новый закон «Об инвестициях», заменивший прежнюю версию от 1998 года.

В сентябре 2017 года правительство Узбекистана сравняло официальный обменный курс с черным рынком и отменило требование о сдаче иностранной валюты, полученной от экспортной деятельности, устранив одно из главных препятствий для роста отечественных и зарубежных компаний. Более того, с возобновлением переговоров о вступлении в ВТО и разрешением длительных разногласий с соседями, правительство преуспело в повышении торгово-транспортной связности на межрегиональном уровне и внутри региона (European Union, 2019[258]).

Для снижения роли государства в экономике правительство реализует масштабную программу коммерциализации и готовится к приватизации государственных предприятий (Republic of Uzbekistan, 2018[259]). Всего 1 800 государственных предприятий с общей численностью занятых 800 000 человек, или 18% от официального числа работающих (IMF, 2018[133]). Однако на эти компании приходится всего 50% всех налоговых поступлений, что во многом связано с привилегированным доступом к займам и монопольным положением в экономике. Более того, в ряде отраслей госпредприятия исполняют надзорную и регулятивную функции в отношении отраслевых частных и государственных компаний, из-за чего экономический вес госпредприятий становится выше удельного веса на рынке, что ведет к возникновению конфликта интересов (Abdullaev, 2020[26]).

Правительство уже предпринимает практические шаги по программе приватизации при технической поддержке Всемирного банка (World Bank, 2019[262]): увеличены тарифы для повышения экономической жизнеспособности коммунальных госпредприятий; принят и с 1 марта 2020 году вступил в силу закон, позволяющий приватизировать земельные участки несельскохозяйственного назначения (Republic of Uzbekistan, 2019[263]); в 2019 году издано постановление правительства, одобрившее продажу государственных акций в химической, нефтегазовой, машиностроительной, банковской и страховой отраслях (Republic of Uzbekistan, 2019[264]). Государственная экспертиза вертикально интегрированной национальной авиакомпании (НАК) отражает намерение правительства реформировать госпредприятия. Порядок передачи функций НАК новым юридическим лицам и планы по созданию ГЧП для управления активами бывшего монополиста определены в указе президента (Republic of Uzbekistan, 2018[259]).


©OECD 2021

### Блок 16. Приватизация государственной собственности в Узбекистане

Усилия по приватизации, предпринимаемые с 1990-х годов, были направлены преимущественно на малые и средние госпредприятия, при этом крупные госпредприятия оставались за рамками закона 1992 года «О разгосударствлении и приватизации» (Abdullaev, 2020[26]). Даже напротив, закон разрешал правительству в порядке исключения освободить отдельные госпредприятия (по последним оценкам их было более 50) от процесса приватизации. Сюда относились ведущие добывающие (Навоийский и Алмалыкский ГМК), телекоммуникационные (ОАО АК «Узбектелеком»), нефтегазовые и энергетические (НХК «Узбекнефтегаз», АО «Узбекэнерго», АО «Узбекгидроэнерго»), сельскохозяйственные (АО «Узпахтасаноатэкспорт», АО «Уздонмахсулот»), транспортные («Узбекские авиалинии», «Узбекская железная дорога», аэропорты) и промышленные компании, а также два коммерческих банка (Народный банк Республики Узбекистан «Халк Банки» и Национальный банк Узбекистана) (Republic of Uzbekistan, 2017[265]).

В 2017 году правительство возобновило усилия по приватизации, и первые меры были направлены на улучшение и оптимизацию административно-политического процесса. В 2020 году правительство значительно продвинулось в реализации программы приватизации в рамках Стратегии владения, управления и реформирования предприятий с государственным участием на 2020–2025 годы (Стратегия). Стратегия описывает намерение правительства передать около 1 400 государственных активов частным инвесторам. В марте 2020 года вышел указ президента, предписавший ликвидировать государственную собственность с более чем 500 рынков, и с начала года было продано 299 госпредприятий за 348 млрд узбекских сумов (34 млн долларов)(OECD, 2020[3]) (Republic of Uzbekistan, 2020[266]). Изданный в октябре 2020 года указ президента расширил процесс приватизации и формализовал продажу свыше 630 ГП, включая 32 крупнейших государственных компании, в том числе «Узбекнефтегаз», «Навоийский горно-металлургический комбинат», Узбекские железные дороги, Узбекские авиалинии и государственная автомобильная компания «Узавтосаноат» (Republic of Uzbekistan, 2020[267]).

В июне 2020 года правительство учредило специальную инвестиционную компанию *UzAssets* (IMF, 2020[10]) с уставным капиталом 20 млрд узбекских сумов (2 млн долларов США), обеспеченным за счет средств Фонда по управлению, трансформации и приватизации государственных активов при Агентстве по управлению государственными активами. Ее функция заключается в подготовке к продаже предприятий, частично или полностью принадлежащих государству, путем проведения анализа операционной деятельности и прогноза развития, а также налаживания контактов с потенциальными инвесторами, в частности, посредством организации выездных презентаций перед допуском компании на фондовую биржу. В 2020 году UzAssets получит полный комплект акций десяти государственных предприятий, а потом еще сорока в 2021 году.

Стоит отметить, что причины создания UzAssets по-прежнему неясны, учитывая схожие полномочия с Агентством по управлению государственными активами. Последнее призвано обеспечить «единую политику управления активами», включая подготовку активов к приватизации, и можно сказать, что UzAssets дублирует его функции.

**Таблица 14. Статистика приватизации в Узбекистане, отдельные годы**

| | 2005 | 2009 | 2010 | 2011 | 2015 | 2016 | 2017 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Приватизированные предприятия | 980 | 135 | 96 | 95 | 848 | 609 | 542 | 299 |
| Доходы от приватизации (млн долларов США) | 68,2 | 23,6 | 14,0 | 21,8 | 36,7 | 51,0 | 28,1 | 34 |


©OECD 2021

*Источник*: (Abdullaev, 2020[26]), подготовлено ОЭСР на основании данных Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике за 2019 год , Government of Uzbekistan (2020)

Планирование мер по восстановлению экономики после пандемии COVID-19 дало новый толчок процессу приватизации за счет сокращения присутствия государства и освобождения пространства для инноваций, что может стать стимулом для развития частного сектора (см. блок 16). По данным Агентства по управлению государственными активами, по состоянию на 2020 год в Узбекистане зарегистрировано 2 965 предприятий с государственным участием, представляющих 55% от ВВП и всего 6% официальной занятости.

### *Правительство внесло ряд институциональных изменений, чтобы поддержать реформы, направленные на улучшение делового климата*

Чтобы поддержать процесс приватизации, налоговую реформу и инициативы в сфере инвестиций, правительство осуществило важные институциональные преобразования, в частности, создало новые учреждения и увеличило автономию некоторых действующих институтов. Это согласованные усилия, направленные на поддержку программы реформ по развитию частного сектора за счет сильных и эффективных структур.

- Для содействия процессу приватизации правительство учредило Агентство по управлению государственными активами (АУГА), пришедшее на смену ныне распущенному Государственному комитету по приватизации, демонополизации и развитию конкуренции (Republic of Uzbekistan, 2019[268]).
- Кроме того, было образовано Агентство по развитию рынка капитала (АРРК), работающее с АУГА над стратегией приватизации.
- Чтобы обеспечить привлечение ПИИ, правительство учредило Министерство инвестиций и внешней торговли (МИВТ) и поручило Министерству экономического развития и сокращения бедности (МЭРСБ) улучшить инвестиционный климат в стране (Republic of Uzbekistan, 2019[269]).
- Для содействия развитию частного сектора при МЭРСБ создано Агентство по развитию малых предприятий и предпринимателей. МЭРСБ также отвечает за реформирование земель несельскохозяйственного назначения и разработку стратегии урбанизации страны.
- В целях борьбы с давней проблемой коррупции правительство учредило Агентство по противодействию коррупции. Оно координирует меры по разработке, согласованию и реализации антикоррупционной политики в межведомственных комиссиях на национальном уровне (республиканская комиссия) и областном (территориальные комиссии). Однако есть потребность в преобразовании судебной системы, в частности, практики пересмотра дел в порядке надзора и процесса назначения судей (OECD, 2019[270]).
- При президенте создан институт уполномоченного по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Тем не менее, практическая реализация вызывает сомнения, поскольку правовая база меняется слишком быстро без учета возможностей отраслевых министерств и региональных администраций. Кроме того, значительную долю поправок вносят президентские указы, что говорит о высокой централизации системы выработки экономической политики. Предприятия также с трудом поспевают за правовыми изменениями, в особенности это касается МСП, поскольку им нечасто хватает ресурсов, чтобы приспособиться к новым требованиям.


©OECD 2021

### *Пандемия COVID сильно повлияет на ключевые факторы экономического роста Узбекистана*

Несмотря на усилия последнего десятилетия, экономику Узбекистана по-прежнему характеризует высокая степень концентрации и неформальности, что может усугубить асимметричные последствия глобального и регионального экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19. В 2020 году ожидается существенное снижение роста (до 1,5%), если исходить из предположения, что в большинстве стран пик пандемии и необходимых мер по ее сдерживанию придется на второй квартал, а во втором полугодии начнется снижение (IMF, 2020[4]). По данным Министерства труда, из 19 миллионов занятых лишь 5,7 миллиона работают в формальном секторе экономики. Следовательно, меры, введенные правительством в целях смягчения последствий кризиса для рабочих и предприятий, не охватят значительную долю граждан.

Совокупный спрос на местном и региональном уровне сильно упадет в краткосрочной и среднесрочной перспективе, за исключением спроса на местную продовольственную продукцию. Долгосрочная динамика будет во многом зависеть от своевременности и объема государственных мер, в частности, способности создать и поддержать спрос со стороны государства и населения путем предоставления социальных льгот для компенсации падения доходов домохозяйств и выплаты денежных средств домохозяйствам и предприятиям. Вероятность повторного введения режима самоизоляции в июле 2020 года также может ударить по спросу. Сильно пострадает сфера услуг, и прежде всего кризис и закрытые границы отразятся на туризме и организации питания.

Как и в других странах региона, нарушение торговых связей и сокращение объема перевозок из-за карантинных мер усугубят существующие проблемы торгово-транспортной связности и скажутся на основных экспортных отраслях, включая обрабатывающую промышленность и производство свежих сельскохозяйственных продуктов. Кроме того, снижение объема потребления и экономической активности повлияет на местные производственно-сбытовые цепочки и негативно отразится на всех предприятиях, в частности, на МСП и предпринимателях. Хотя Узбекистан активно занимался привлечением инвестиций, в том числе во время кризиса, сокращение мировых ПИИ скажется на текущих и потенциальных проектах страны.

#### *Правительство приняло немедленные меры, чтобы поддержать домашние хозяйства и предприятия*

Когда пандемия дошла до Центральной Азии, правительство Узбекистана объявило о введении срочных мер экономической и социальной поддержки для смягчения воздействия коронавирусного кризиса на экономику страны (см. блок 17). Для содействия восстановлению потребуются дополнительные поддерживающие меры.

В антикризисном пакете также были меры по снижению административной нагрузки на предприятия: до конца года объявлен мораторий на налоговые проверки, не начисляются проценты на задолженность по налогам предприятий, временно отменены штрафы за долги по экспортно-импортным операциям. Наконец, правительство призвало к быстрой реализации мер по упрощению процедур торговли, чтобы ускорить движение экспортируемой сельскохозяйственной продукции по «зеленым коридорам» и увеличить потоки грузоперевозок.


©OECD 2021

### Блок 17. Антикризисный фонд Республики Узбекистан

20 марта президент Узбекистана Мирзиёев объявил о создании Антикризисного фонда в объеме 10 трлн узбекских сумов (1 млрд долларов США) или 1,5% ВВП в целях смягчения последствий пандемии. Фонд финансируется за счет льготных кредитов международных финансовых организаций. Основные расходы, покрываемые Фондом:

- Профилактика COVID, обеспечение медицинских учреждений медикаментами, защитными и диагностическими средствами, финансирование карантинных мер;
- Продление сроков погашения кредитов для предприятий в сфере туризма, организации питания, транспорта и логистики;
- Предоставление через банки беспроцентных займов отраслям, наиболее пострадавшим от COVID, в частности, предпринимателям и внешнеторговым компаниям;
- Предоставление предприятиям отсрочки по уплате налогов на шесть месяцев;
- Выделение Фонду общественных работ 200 млрд узбекских сумов на поддержание уровня занятости и строительство дополнительной инфраструктуры;
- Выделение Государственному фонду предпринимательства 500 млрд узбекских сумов на содействие бизнес-ассоциациям в создании рабочих мест.

Также были приняты дополнительные меры по поддержке предприятий и домашних хозяйств, с упором на налоги, в том числе:

- МСП и индивидуальные предприниматели, которые приостановили деятельность, и чья прибыль сократилась более чем на 50% относительно первого квартала 2020 года, получили отсрочку по налогам до 1-го октября.
- Большинство уязвимых отраслей (туризм и гостиничные услуги) освобождены от уплаты земельного налога и налога на имущество предприятий. Также им уменьшили ставку социального налога (до 1%). Вдвое сокращен налог на использование водных ресурсов для орошения сельскохозяйственных угодий.
- Что касается налога на прибыль предприятий, на период отсрочки в базу налога не включаются начисленные и отложенные проценты по займам. Кроме того, отменено требование о расчете налога на основании показателей за прошлый квартал.
- По некоторым налогам крайний срок представления налоговых деклараций перенесен с апреля на октябрь (например, для налога на доходы физических лиц, налога на имущество, земельного налога для индивидуальных предпринимателей).
- До конца 2020 года введен мораторий на налоговые проверки, а также – до 1 октября 2020 года – на процедуры банкротства, причиной которого является пандемия.
- Процедуры взимания пени и взыскания долгов приостановлены до конца 2020 года.
- Также до конца 2020 года установлен поквартальный порядок расчета и уплаты НДС для предприятий с оборотом ниже 1 млрд узбекских сумов.
- На импорт 20 видов потребительских товаров первой необходимости установлены нулевые таможенные пошлины и нулевой акцизный налог, а внешнеторговые операции освобождены от штрафов до октября.
- Предприятия, вынужденные приостановить свою деятельность, освобождены от уплаты арендных платежей за использование государственной собственности.

*Источник*: (KUN.uz, 2020[272]) (EBRD, 2020[273])


©OECD 2021

В конце апреля были сняты первые ограничения, отдельные предприятия и отрасли стали постепенно возобновлять работу. В середине мая правительство объявило о новом комплексе мер по стимулированию экономики для оказания поддержки бизнесу и домашним хозяйствам в период восстановления. План предусматривает продление действия большинства экономических, налоговых и социальных мер, введенных во время вспышки заболевания, и устанавливает восемь ключевых направлений для достижения стабильности в долгосрочной перспективе: обеспечение экономической и финансовой устойчивости; сокращение уровня бедности и рост занятости; ускорение реформ банковской системы; увеличение притока прямых иностранных инвестиций; повышение экспортного потенциала и обеспечение поступлений иностранной валюты; укрепление конкурентоспособности промышленности; развитие малых предприятий; внедрение цифровых технологий во всех отраслях (Republic of Uzbekistan, 2017[274]).

Однако уже в начале июля 2020 года правительство объявило о введении новых карантинных мер по всей стране. Вторая волна эпидемии может усугубить текущие проблемы и усложнить реализацию комплекса стимулирующих мер.

В среднесрочной перспективе главная задача будет заключаться в обеспечении устойчивости государственного бюджета. В первую очередь, для быстрого восстановления экономики, правительству Республики Узбекистан предстоит решить такие проблемы, как сокращение государственного дохода, рост расходов и ограниченные возможности для привлечения долгового финансирования из-за сложностей с доступом к международным финансовым рынкам.

## Приоритетные области для проведения реформ: осуществление инвестиционного регулирования, укрепление правопорядка и налоговая администрация

### *Приоритет №1: обеспечение надлежащей реализации положений нового закона об инвестициях, снятие отраслевых ограничений для иностранных инвесторов*

Правительство неоднократно заявляло о своем желании увеличить приток ПИИ и с этой целью инициировало масштабную программу правовых реформ. Данное стремление, основанное на НСР и других стратегических документах, было повторно обозначено в 2018 году в уточненной Государственной программе по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах (Republic of Uzbekistan, 2017[274]).

В конце 2019 года был принят новый закон «Об инвестициях и инвестиционной деятельности», заменивший законы 1998 года, в том числе «Об иностранных инвестициях» и «О мерах защиты прав иностранных инвесторов». Закон «Об инвестициях» может помочь обеспечению прозрачности и ясности инвестиционного режима и устанавливает условия доступа на рынок, а также механизмы защиты инвестиций и урегулирования споров. Правительства многих стран, особенно в составе ОЭСР, регулируют инвестиции посредством законов общего назначения, но у более чем 100 государств есть специальный инвестиционный закон, который служит своего рода сигналом для потенциальных инвесторов.

Новый закон разработан для систематизации существующих законов и подзаконных актов, а также для обеспечения равных условий для иностранных и местных инвесторов. Как таковой, он применяется к зарубежным и отечественным инвесторам, хотя исключает многие формы инвестиций, например, в рамках соглашений о разделе продукции, концессионных договоров, государственно-частного партнерства и в особых экономических зонах. Следовательно, он не


©OECD 2021

применяется к дорогостоящим инвестиционным проектам, в том числе в сферах добычи полезных ископаемых и развития инфраструктуры, где, как правило, устанавливаются договорные отношения с государством. Вместе с тем неясно, могут ли законы, регулирующие другие сферы деятельности (например, ГЧП или ОЭЗ, или отдельные проектные контракты с государством), использоваться вместо закона «Об инвестициях», создавая лазейку для экспроприации или национализации. Правительство должно прояснить вопрос иерархии права, чтобы у местных и иностранных предприятий была определенность в отношении окончательной силы правовых актов, таких как закон «Об инвестициях». Для инвестиций, подпадающих под его действие, новый закон предлагает широкий набор механизмов защиты, многие из которых в равной мере применяются к иностранным и отечественным инвесторам. Он устанавливает общий принцип недопущения дискриминации и гарантирует соблюдение национального режима, защиту от национализации (но не от косвенной экспроприации) и право на перевод средств за границу.

Новый закон уделяет внимание проблеме, с которой сталкивались инвесторы в ряде бывших советских республик, а именно: попыткам центральных и региональных властей аннулировать лицензии иностранных инвесторов под предлогом нарушения природоохранных и других норм. Он также защищает инвесторов от неблагоприятных нормативных изменений, обеспечивая стабильность правовой базы на десять лет с момента первоначального инвестирования. Хотя гарантии стабильности являются обычным явлением в регионе, они не так распространены в других странах мира, поскольку могут связывать руки правительству. Более гибкой альтернативой является добавление в закон положения о косвенной экспроприации с точным определением исключений.

Новый закон вводит четырехступенчатый процесс урегулирования споров, связанных с иностранными инвестициями. Хотя есть некоторая двусмысленность в формулировке соответствующих положений, эти четыре ступени описаны в законе как обязательные, последовательные шаги. Инвестор может подать иск против государства в международный арбитражный суд после попытки урегулировать спор путем переговоров, медиации и разбирательства в узбекском суде. Новый закон предусматривает возможность арбитражного разбирательства между инвестором и государством по инвестиционному соглашению или договору, но не гарантирует согласие государства передавать все инвестиционные споры в арбитраж.

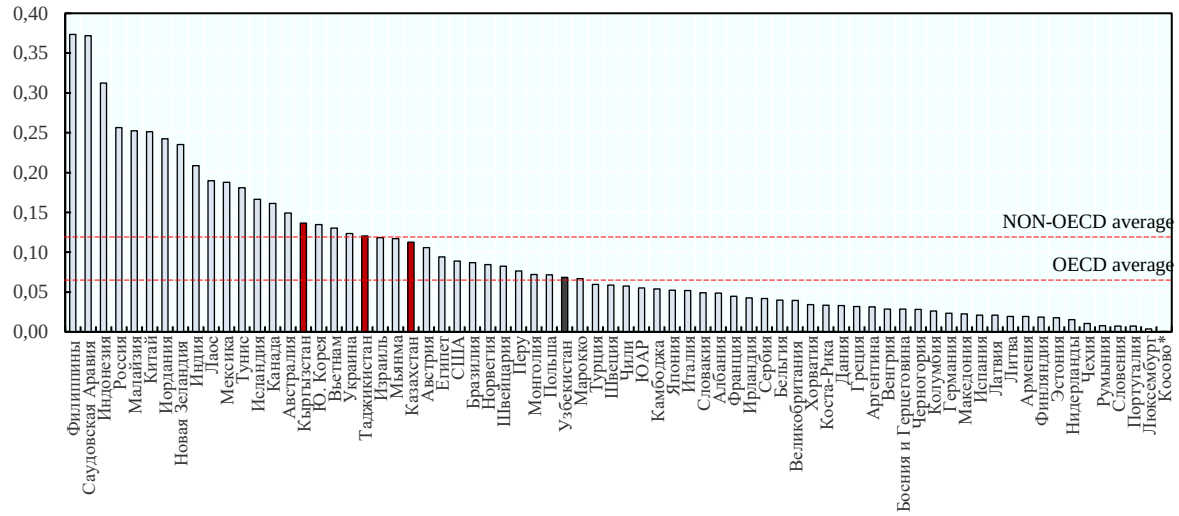
Кроме того, закон описывает концепцию «единого окна» или МФЦ для государственных мер по содействию инвестициям и четко определяет роль бизнес-омбудсмена в защите прав и законных интересов инвесторов, в соответствии с практикой других стран региона и мира.

### *В отношении иностранных инвестиций действуют законодательные ограничения*

Согласно «Индексу ограничений прямых иностранных инвестиций» ОЭСР, в Узбекистане действует относительно открытый режим для иностранных инвестиций, при этом уровень законодательных ограничений соответствует средним показателям по ОЭСР, но выше, чем в других странах региона, таких как Казахстан, Кыргызстан и Монголия (см. рисунок 25).


©OECD 2021

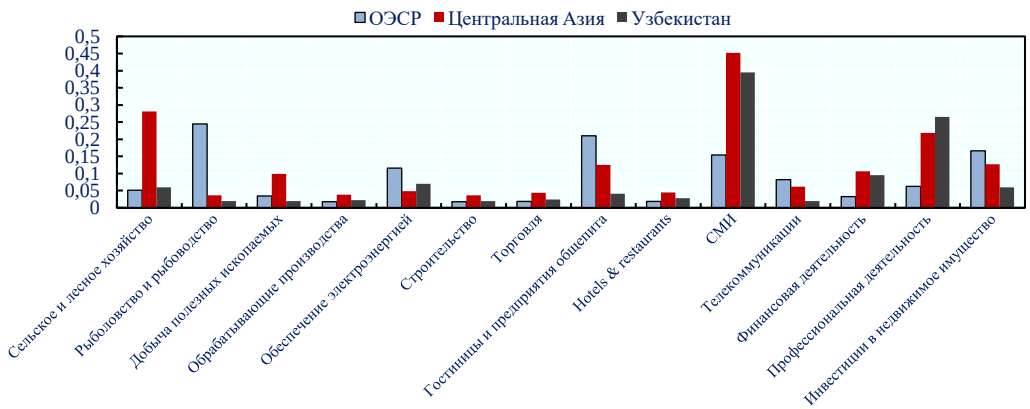
## Рисунок 25. Индекс регуляторных ограничений ПИИ: Узбекистан




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*
*Источник*: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index

Ограничения сохраняются в таких областях как СМИ, телекоммуникации, энергетика и профессиональные услуги, причем особенно высокие – в СМИ, сфере финансового и банковского обслуживания (см. рисунок 26). Некоторые отраслевые ограничения типичны для правительства, обеспокоенного вопросами национальной безопасности, другие можно пересмотреть, чтобы понять, насколько они оправданы с точки зрения воздействия и сдерживания притока инвестиций. В частности, такая переоценка необходима в сферах финансовых и профессиональных услуг. Помимо непосредственного воздействия на приток капитала, правительству следует изучить влияние ограничений на вторичные отрасли и потребителей. Во всяком случае, четкая информация о действующих ограничениях должна быть доступна на инвестиционном портале. Также потребуется определить условия участия иностранных инвесторов в процессе приватизации по мере открытия доступа в отрасли, где сейчас доминируют госпредприятия. В настоящее время правительство консультируется с ЕБРР по новому закону о приватизации, и МФИ рекомендует проследить, что закон обеспечивает прозрачность процесса приватизации и участия в нем иностранных инвесторов.

## Рисунок 26. Отраслевые ограничения ПИИ в Узбекистане




*Примечание: Индекс регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР (низкие=0, высокие=1), 2018 год*


©OECD 2021

*Источник*: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index

Законодательством предусмотрены отраслевые стимулы для ПИИ (главным образом, налоговые льготы), в том числе в промышленности, фармацевтике, гостиничном бизнесе и добывающей отрасли. Компании, работающие в особых экономических зонах (ОЭЗ), также пользуются налоговыми и таможенными льготами. Сейчас в стране двенадцать ОЭЗ, у некоторых из них – отраслевая направленность (фармацевтика, спорт, сельское хозяйство, туризм) (Dentons, 2019[275]). Хотя ОЭЗ определены довольно четко, применение национальных законов в этих зонах вызывает сомнения. Проблема не ограничивается Узбекистаном, и по всему региону вопрос иерархии права (то есть четкого понимания того, как национальные законы взаимодействуют с нормами ОЭЗ) создает неопределенность в правовой среде предпринимательства. По данным ТПП, обсуждаются планы по реформированию этих зон, уточнению их задач и пересмотру стимулов.

### *Узбекистан должен обеспечить исполнение нового инвестиционного законодательства*

Де-юре в Узбекистане есть относительно сильные механизмы защиты инвесторов, и формально большинство отраслей экономики открыты для инвестиций. С принятием нового закона «Об инвестициях» правительство должно сосредоточить усилия на эффективном исполнении правовых норм для инвесторов.

Все больше отраслей экономики открываются для иностранных инвесторов, и обеспечение надлежащего исполнения законодательства должно стать приоритетом правительства. Это предполагает скоординированные усилия, направленные на развитие потенциала государственных органов и расширение возможностей МИВТ для содействия соблюдению законов с учетом потребностей инвесторов. Недавно при МИВТ было создано Агентство по привлечению инвестиций (АПИ), которое может стать отправной точкой для инвесторов и информировать их о нормативных требованиях и последних изменениях, а также помогать им с соблюдением таких требований (OECD, 2020[276]). Стабильное положение задействованных лиц является основным фактором эффективных инвестиционных отношений, о котором часто упоминают инвесторы.

Эффективные АПИ в странах-участницах ОЭСР, таких как Турция и Ирландия, активно привлекают инвестиции и являются центрами знаний для инвесторов, проводят рекламные мероприятия и вносят вклад в создание репутации (Investment Office of the Presidency of Turkey, 2020[219]). АПИ Узбекистана может не ограничиваться информационными услугами и предоставлять инвесторам консультации и постинвестиционное обслуживание, включая нормативное сопровождение, путем координации с другими органами, в частности, налоговыми и разрешительными, для сокращения числа контактов и сомнительных административных процедур.

Также правительству следует работать над дальнейшей отменой отраслевых ограничений для инвесторов, в том числе в сфере финансовых и профессиональных услуг. Кроме того, точную информацию об ограничениях можно опубликовать на инвестиционном интернет-портале. По мере предоставления инвесторам доступа в отрасли, где сейчас доминируют госпредприятия, потребуется определить условия участия иностранных инвесторов в процессе приватизации.

### *После пандемии COVID стабильный и прозрачный инвестиционный режим станет главным условием привлечения новых инвесторов, удержания существующих и защиты государственных активов*

В последние годы, несмотря на текущие реформы, приток ПИИ в Узбекистан и другие страны Центральной Азии снижался, что сдерживало реализацию национальных стратегий развития.


©OECD 2021

Долгосрочные экономические последствия COVID-19 могут ухудшить сложившуюся динамику, поскольку глобальные потоки ПИИ в 2020 году по прогнозам сократятся на 30% (OECD, 2020[64]). В связи с этим планы по восстановлению должны предусматривать укрепление инвестиционных режимов для привлечения ПИИ в «правильные» отрасли, сохранения активов стратегического назначения и обеспечения долгосрочной устойчивости экономики.

Инвестиционный ландшафт после пандемии характеризуется снижением заинтересованности инвесторов в молодых рынках, что в свою очередь повышает риск хищнического отношения к стратегически важным активам, тем более с учетом роста долговой нагрузки (OECD, 2020[50]). Сейчас, когда правительство приступило к реализации программы ускоренной приватизации, инвестиционная политика в Узбекистане должна защищать экономику от хищений и агрессивного поглощения важных активов.

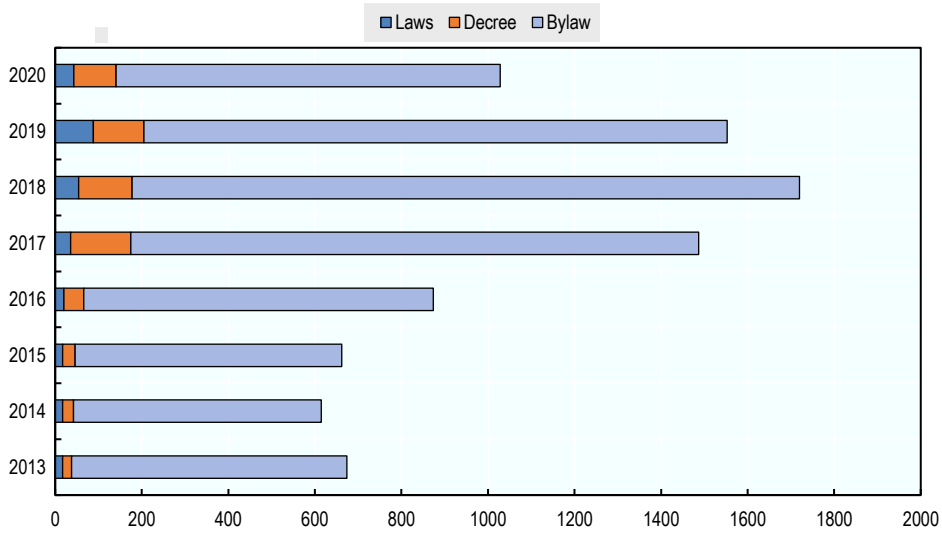
Только жесткий инвестиционный режим и тщательная проверка инвесторов позволят привлечь необходимый объем ПИИ и гарантировать долгосрочный рост. Во-первых, требуется привести в исполнение новый закон и отменить оставшиеся отраслевые ограничения, чтобы удержать существующих инвесторов и обеспечить стабильное финансирование перспективных активов. Во-вторых, следует укреплять инвестиционный режим и повышать его прозрачность для привлечения новых инвесторов и создания устойчивой и безопасной инвестиционной среды. Важность этого возрастает в свете реализации правительством программы ускоренной приватизации.

### *Приоритет №2: рационализировать и консолидировать законодательство в сфере предпринимательства, упростить разрешительные процедуры для местных предприятий и предпринимателей*

Существенные изменения правовой базы затронули не только сферу ПИИ, но были также направлены на содействие развитию отечественного частного сектора. Однако стремительный темп изменений мешает компаниям соблюдать законодательство, а административным органам – приводить его в исполнение, что создает неопределенность и подрывает доверие в деловых кругах. Из-за частых кадровых перестановок в государственных структурах новые правовые нормы вводятся в действие медленнее, чем хотело бы правительство. К примеру, в 2017-2019 годах наблюдалось стремительное увеличение количества постановлений правительства, законов и президентских указов (см. рисунок 27).


©OECD 2021

## Рисунок 27. С 2017 года объем новых законов значительно вырос




*Источник*: оценка ОЭСР, основанная на данных правового интернет-портала Узбекистана www.lex.uz

Масштаб изменений и реформаторских усилий ставит перед правительством две важные задачи. Во-первых, необходимо убедиться, что все новые законы и подзаконные акты не ведут к созданию непоследовательной и противоречивой правовой базы для предприятий и инвесторов. Таким образом, правительство должно собрать все нововведения в едином правовом акте, например, как это сделал Казахстан, принявший в 2015 году Предпринимательский кодекс. Единый, согласованный законодательный акт будет обладать преимущественной силой и отменит все противоречивые подзаконные акты. Еще один способ, который поможет предотвратить «разбухание» правовой базы – использование принципа «плюс один, минус несколько» или механизмов регуляторной гильотины, которые успешно применяются в нескольких странах ОЭСР (OECD, 2017[277]; Jacobs, Cordova & Associates, 2006[278]; World Bank/IFC, 2008[279]). Так, используя данные механизмы, Южная Корея упростила законодательство в конце 1990-х годов. Процесс упрощения возглавил кабинет премьер-министра, вдвое сокративший количество правовых норм в течение года при участии ключевых министерств. В Великобритании действует метод «плюс один, минус два» для профилактики «разбухания» правовой базы, а именно: государственные органы должны отменить два действующих правовых акта при принятии нового, если он влияет на исполнение UK (United Kingdom, 2015[280]). Данный метод помогает странам «чистить» правовую базу от устаревших законов, хотя, конечно, в первую очередь внимание уделяется количеству, а не качеству и эффективности правовых норм (OECD, 2019[281]).

Во-вторых, важно отметить, что у правительства на момент подготовки данного отчета не было четкого определения МСП. В этом отношении правительству в числе прочих организаций помогает ЕБРР, и сейчас правительство разрабатывает проект нового предпринимательского кодекса, который может решить вопрос определений. Сбор качественных данных о МСП страны и частном секторе в более широком смысле является главным шагом на пути к улучшению законодательства, которое должно отражать реальные условия деятельности предприятий и варианты их существования и функционирования на территории Узбекистана.

В-третьих, необходимо подумать об обеспечении исполнения законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность. Бизнес-ассоциации и инвесторы регулярно сообщают ОЭСР о неисполнении принятых законов и непоследовательном применении президентских указов. Министерство юстиции изменило процесс законотворчества и теперь практикует более открытый


©OECD 2021

подход, сотрудничая с отраслевыми министерствами, структурами и предприятиями, но не менее важно обсуждать поправки в законы с ключевыми институтами, такими как Министерство финансов и ассоциации предпринимателей (помимо ТПП). Вместе с тем, существенные поправки должны приниматься при участии государственных служащих, обладающих соответствующей квалификацией. По мере того как ожидания частного сектора относительно государственных услуг меняются, возможности исполнительных органов должны отвечать спросу, а государственные служащие на операционном уровне должны обладать полномочиями для принятия решений в соответствии с законом.

Наконец, меры экономической поддержки, введенные государством в ответ на пандемию COVID-19, необходимо тщательно пересмотреть при подготовке плана по восстановлению, иначе проблемы могут усугубиться. Для поддержки предприятий правительство приняло ряд адресных мер по преодолению кризиса, которые, тем не менее, могут вызвать «перегрузку» правовой среды и условий деятельности бизнеса, если не уделить им должного внимания. Таким образом, при подготовке плана по восстановлению следует пересмотреть уже принятые меры, чтобы сохранить в силе или оптимизировать те из них, которые оказались наиболее полезными для поддержки предпринимательства, и отказаться от тех, которые были обусловлены экстренной ситуацией.

Для содействия исполнительному процессу можно использовать два механизма. Для начала, все процедуры в недавно созданных физических многофункциональных центрах можно полностью автоматизировать с помощью цифровых средств, в частности, это касается процедур выдачи лицензий и разрешений. Самые важные процедуры должны быть доступны в физических и электронных МФЦ. Показателен в данном случае опыт Грузии, где все ключевые регулятивные и административные процедуры были интегрированы в МФЦ, все заявки рассматриваются в едином центре обслуживания, а различные структуры представлены в одном месте, что обеспечивает координацию их действий (OECD, 2018[282]). Определяющим значением для выявления и решения наиболее острых проблем обладают отчеты бизнес-омбудсмена по результатам опроса предприятий. Регулярный обмен с государственными органами и прозрачная отчетность на сайте омбудсмена могут поддержать этот процесс при активном участии предпринимательских объединений. Так, совет бизнес-омбудсмена Украины уже давно применяет эффективные и прозрачные процедуры расследования и отчетности, чтобы выявлять проблемы, предлагать решения и контролировать исполнение правительством рекомендаций (Business Ombudsman Council of Ukraine; OECD, 2020[124]).

Правительство может опираться на опыт применения цифровых технологий и уроки, полученные во время пандемии COVID-19, для дальнейшего ускорения программ по внедрению цифровых технологий. Некоторые страны – участницы ОЭСР использовали цифровые технологии для обеспечения доступа к электронным государственным услугам или для оказания предприятиям прямой поддержки и содействия им в переходе на дистанционную работу, как например, в Корее (OECD, 2020[100]).

### *Приоритет №3: обеспечить предсказуемость изменения налоговых требований, усовершенствовать налоговое администрирование для малого бизнеса*

Несмотря на улучшения в Налоговом кодексе (НК) в 2019 году, компании в Узбекистане по-прежнему считают систему налогообложения одним из самых серьезных препятствий для развития частного сектора и инвестиций (World Bank/EBRD, 2019[283]). В настоящее время правительство реализует масштабную налоговую реформу и собирается принять новый НК в 2020 году. Проект НК был опубликован для обсуждений в сентябре 2019 года, но последних редакций в открытом доступе


©OECD 2021

нет. Внедрение цифровых технологий стало важным шагом процесса модернизации налогового администрирования. Теперь подавать декларации и платить налоги, включая НДС, можно онлайн (Republic of Uzbekistan, 2019[284]).

### *Ставки налогообложения снизились и остаются низкими, но текущие реформы налогообложения создают неопределенность для инвесторов*

Новый НК, вступивший в силу 1 января 2020 года, значительно изменил налоговые требования к отечественным и иностранным компаниям в Узбекистане. Был отменен ряд обременительных требований, например, о взносах в различные государственные целевые фонды. Вместе с тем, другие требования теперь регулируются определенными подзаконными актами («О государственном долге», «О недрах») или другим законодательством (закон «О государственном бюджете»). Для повышения прозрачности и эффективности с января 2020 года все компании должны подавать электронные налоговые декларации, а излишне уплаченные налоги возвращаются Центральным банком с процентами. Новый НК также предусматривает ряд исключений для частного сектора. Например, установлена нулевая ставка налога на прибыль для производителей сельскохозяйственной продукции, социальных предприятий и компаний, производящих товары на экспорт, при объеме экспорта более 15% от общего оборота (Republic of Uzbekistan, 2020[285]).

Налог на прибыль предприятий был увеличен с 12 до 15 % для обычных предприятий и до 20% для банков, а НДС сократился с 20 до 15 % (Republic of Uzbekistan, 2020[285]). В широком смысле, налоговые ставки значительно упростились: например, ставка налога на дивиденды снизилась с 10 до 5 %, а вместо переменной ставки налога на прибыль (около 7%) установлена фиксированная на уровне 12%. (Republic of Uzbekistan, 2020[285]).

Не менее важным, чем изменение ставок, является метод расчета налогов. Если раньше налоговые обязательства рассчитывались по объему продаж, то теперь – на основании прибыли. Также правительство избавило работодателей и наемных рабочих от многих социальных взносов и сборов. Благодаря этим мерам налоговое бремя предприятий и работников значительно снизилось.

Также в новом НК предусмотрен упрощенный режим налогообложения для МСП, направленный на устранение давних проблем, препятствующих росту и легализации. Правительство ввело пороговый оборот, по которому определяется право МСП на применение упрощенного режима. Упрощенный режим применяется к компаниям с доходом менее 1 млрд узбекских сумов (125 000 долларов США). Режим предусматривает ежеквартальные платежи по ставке 4% от выручки income (President of Uzbekistan, 2018[286]). Предприятия, работающие по упрощенной системе, освобождены от уплаты НДС, но могут добровольно зарегистрироваться в качестве плательщика НДС.

Новый Налоговый кодекс стандартизирует налоговые льготы для иностранных инвесторов. Акционерное общество с долей иностранного участия более 15% (или 33% для других типов компаний) освобождается от налога на прибыль и налога на имущество на три года при инвестициях в размере 0,3-3 млн долларов США, на пять лет при размере инвестиций 3-10 млн долларов США и на семь лет при инвестициях свыше 10 млн долларов США. Кроме того, все эти компании на два года освобождаются от уплаты таможенных пошлин в целях ввоза имущества. Еще два изменения, внесенные в предыдущий НК в 2019 году, остаются в силе и касаются отраслей, которые с учетом приватизационного потенциала интересуют инвесторов. Отменен налог на сверхприбыль в отраслях, связанных с производством цемента, акцизы на нефтепродукты значительно снизились, а акциз на природный газ сократился с 25 до 15 % в 2019 году (PWC, 2020[287]).

Также НК устанавливает новые налоговые льготы для компаний, расположенных в свободных экономических зонах (СЭЗ). Всего таких зон 21, а основная их часть – на востоке страны. Эти зоны


©OECD 2021

в равной мере открыты для отечественных и иностранных инвесторов. Все компании, расположенные в СЭЗ, освобождены от земельного налога, а также налогов на прибыль и на имущество сроком на три года, если размер инвестиций составляет 0,3-3 млн долларов США, на пять лет при инвестициях в размере 3-5 млн долларов США, на семь лет, если инвестиции составляют 5-10 млн долларов США, на десять лет для инвестиций более 10 млн долларов США. Также правительство предприняло усилия по улучшению доступности информации для компаний, заинтересованных в СЭЗ, и реализовало специальную платформу по адресу www.sez.gov.uz на английском, русском и узбекском языках.

### *Необходимо повышать предсказуемость налоговых требований и внедрять электронные процедуры*

Поддержать развитие предприятий поможет обеспечение предсказуемости налоговых требований. В последние годы, до принятия нового НК в 2020 году, налоговое законодательство страны часто менялось, и иностранные инвесторы регулярно жаловались на непредсказуемость (IMF, 2019[288]). Хотя такие платформы, как Совет иностранных инвесторов, дают крупным международным компаниям возможность высказаться в ходе обсуждений, иностранные инвесторы все равно сообщают о нехватке информации о будущих требованиях. Аналогичным образом, в конце 2019 года отечественные компании были по-прежнему плохо осведомлены о новом кодексе, несмотря на серию очных и виртуальных общественно-государственных обсуждений. Правительство должно тщательно оценивать влияние последних изменений перед тем, как вводить новые налоговые требования, и планировать изменения с учетом опыта частного сектора, чтобы предприятия могли адаптироваться.

Действующий упрощенный режим налогообложения для малых предприятий также можно пересмотреть. Хотя многие предприятия остаются на упрощенном режиме, около 22 000 компаний, которые могут применять упрощенную систему налогообложения (УСН), перешли на стандартный режим, что указывает на недочеты УСН и создает большие проблемы для налогового администрирования. Освобождение МСП от уплаты НДС при упрощенном режиме препятствует взаимодействию с поставщиками и заказчиками, которые платят НДС. Таким образом, необходимо пересмотреть условия упрощенного режима и систему исчисления НДС.

Казахстан автоматизировал налоговые процедуры, и теперь все налоговые декларации подаются в электронном формате (OECD, 2017[289]). Опираясь на этот пример, Узбекистан может автоматизировать налоговые процедуры для МСП, чтобы сократить физические контакты с налоговыми органами и преодолеть бюрократизм.

### *Налоговые меры, введенные для поддержки предпринимательства с началом пандемии COVID-19, необходимо пересмотреть или отменить, чтобы не создавать дополнительную неопределенность*

Во время пандемии COVID-19 правительство ввело временные бюджетные меры для упрощения условий ведения бизнеса. Сюда относится отсрочка по уплате налогов для большинства МСП и ИП, мораторий на налоговые проверки и процедуры банкротства, перенос планового повышения налоговых ставок, увеличение сроков представления налоговых деклараций, упрощение расчета НДС и налоговых требований для МСП, временная отмена акцизного налога и таможенных пошлин на импорт отдельных базовых потребительских товаров (источник).

Если эти меры помогают ослабить административную нагрузку на компании в период экономического спада, они должны сохранить свой временный характер и не выходить за пределы этого периода, по крайней мере, без тщательной оценки. В частности, мораторий на налоговые


©OECD 2021

проверки не может заменить масштабную реформу налогового администрирования, важным компонентом которой является автоматизация по примеру Казахстана.

## Перспективы и проблемы правовой среды предпринимательства в Узбекистане

### *Законодательство Узбекистана в сфере предпринимательства развито хорошо, но требует консолидации*

В последние годы правительство разработало основательную правовую базу, регулирующую предпринимательство, пересмотрев и обновив ряд ключевых законов и процедур. Благодаря этому Узбекистан поднялся в рейтинге условий ведения бизнеса, в частности, по показателю «создание предприятий» (World Bank, 2019[290]).

Тем не менее, законодательство по-прежнему носит разрозненный и зачастую противоречивый характер, что объясняется частыми поправками в нормативные акты. Предприятия жалуются на непоследовательное применение закона, особенно на уровне регионов. Из-за существенных вариаций в применении и исполнении законов Министерство юстиции выделило правовую определенность для граждан и предприятий в приоритетные направления работы.

Создание агентства по развитию МСП при Министерстве экономического развития и сокращения бедности и разработка стратегии развития МСП при участии ЕБРР помогут упростить условия ведения бизнеса для отечественных предприятий благодаря крепкой институциональной и нормативной базе. Правительство попросило ОЭСР оказать информационное содействие Министерству при разработке нового закона об МСП. Кроме того, бизнес-омбудсмен (после консультаций с частным сектором) рекомендовал более пятидесяти изменений в законодательство, направленных на формирование менее директивной среды предпринимательства с учетом потребностей компаний.

### *Доступ к источникам законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, улучшается, но разночтения создают неопределенность для предприятий*

Большинство законов доступно на сайте Торгово-промышленной палаты (www.lex.uz) или на специальном правительственном портале (www.regulation.gov.uz). Более того, важные новые тексты, такие как закон «Об инвестициях» и НК, размещаются на выделенной интернет-платформе для обсуждения и передаются на рассмотрение в специальные рабочие группы. Министерство юстиции сообщило ОЭСР, что рассматривает, учитывает и публикует все комментарии пользователей на интернет-платформе в период общественного обсуждения (Republic of Uzbekistan, 2012[291]). Независимо от того, приняты они или нет, их вместе со всеми проектами законов передают в Кабинет министров на рассмотрение. Особенно активно в процессе законотворчества участвует ТПП.

Использование таких платформ правительством носит непоследовательный характер, поэтому их недостаточно для повышения прозрачности в предпринимательской среде. Не все законы размещаются на платформе для обсуждения, и не все решения по итогам обсуждений публикуются. Так, некоторые постановления в отношении частных предприятий могли не публиковаться, поэтому не вполне понятно, получают ли такие компании несправедливые преимущества над конкурентами и, если да, то на каких основаниях. Одним из последних примеров является указ, положивший конец льготным банковским займам: хотя он уже вступил в силу, его пока нет в открытом доступе.


©OECD 2021

Предполагается, что информация в онлайн-источниках должна быть на русском, узбекском и английском языках, но доступные версии содержат серьезные расхождения. В 2019 году правительство создало специальный интернет-портал для иностранных инвесторов и местных компаний, которые заинтересованы в иностранных инвестициях. Портал должен обеспечивать доступ ко всей актуальной информации, в том числе о законодательстве и особых экономических зонах. Хотя сайт работает, появление еще одного интернет-ресурса указывает на отсутствие единого подхода к информационной доступности и создает риск дублирования и противоречий. Подавляющее большинство инвесторов, опрошенных ОЭСР, не использовали правительственные порталы как источник информации и предпочитали традиционный двусторонний диалог с правительством.

Во время пандемии COVID-19 доступность информации является главным условием эффективности государственных мер поддержки. Чтобы предприятия могли воспользоваться поддержкой и льготами, которые им причитаются, крайне важно обеспечить доступ к централизованным платформам с актуальной информацией. В странах ОЭСР проводились просветительские кампании посредством информационных каналов правительства и институтов предпринимательства. В среднесрочной перспективе организации поддержки бизнеса и многофункциональные центры в Узбекистане смогут обеспечить предприятиям своевременный доступ к информации с помощью этих каналов.

### *Правительство значительно упростило процесс создания предприятий*

Процесс регистрации отечественных предприятий в Узбекистане был значительно упрощен, в том числе за счет процедур электронной регистрации и цифровых платформ (World Bank, 2019[290]). Регистрацию можно пройти очно в Центре государственных услуг в Ташкенте или региональных филиалах, а также на интернет-платформе www.fo.birdacha.uz. В марте 2019 года были отменены требования к минимальному уставному капиталу для создания акционерного общества (АО) и общества с ограниченной ответственностью (ООО) (Dentons, 2019[275]). Также можно отменить требование о подтверждении регистрации раз в три года.

**Таблица 15. Создание предприятий в Узбекистане**

| Показатель | Узбекистан | Европа и ЦА |
|---|---|---|
| Позиция в рейтинге условий ведения бизнеса по показателю «создание предприятий» | 12 | - |
| Сроки (дней) | 4 | 12,9 |
| Число административных процедур | 3 | 5 |
| Стоимость регистрации (в % от ВНД на душу населения) | 3,1 | 4,6 |

*Источник*: (World Bank, 2020[24])

### *Оптимизация разрешительной системы продолжается, по мере того как уполномоченный по защите прав предпринимателей все более активно контролирует работу надзорных органов*

В рамках текущих реформ правительство пересматривает требования к лицензиям и разрешениям, и с введением должности бизнес-омбудсмена все проверки контролирующих органов впервые оказались под надзором одного института.


©OECD 2021

В двух президентских указах от апреля 2018 года («О мерах по дальнейшему сокращению и упрощению лицензионных и разрешительных процедур в сфере предпринимательской деятельности» и «Об улучшении условий ведения бизнеса») отмечается, что многие лицензии и разрешения устарели и не отвечают современным стандартам. Правительство также признало, что процесс выдачи лицензий чересчур медленный, а взаимодействие с государственными органами по-прежнему ограничено. Указы предписывают сокращение списка лицензируемых видов деятельности и сроков получения лицензий, отмену сроков действия большинства лицензий, предоставление заявителям возможности вести деятельность, если государственные органы нарушили сроки рассмотрения заявки на получение лицензии (Republic of Uzbekistan, 2018[292]).

Доступ к информации о требованиях к лицензиям и разрешениям значительно расширен за счет создания интернет-платформы (www.license.gov.uz), которая содержит сводную информацию и дает предприятиям возможность подавать электронные заявки на получение лицензий и разрешений. Также платформа определяет обязательные сроки рассмотрения и тарифы по каждому документу.

Учреждение института бизнес-омбудсмена (официально – уполномоченного при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства) в 2017 году тоже значительно укрепило функцию надзора за проверками лицензий и разрешений. Все правительственные органы, которые занимаются выдачей лицензий и разрешений, должны регистрировать ежегодный график проверок у бизнес-омбудсмена и информировать последнего обо всех внеплановых проверках. После проверки соответствующий орган должен загрузить всю документацию на портал, где бизнес-омбудсмен может с ней ознакомиться. С декабря 2019 года омбудсмен получил полномочия вмешиваться в гражданские и экономические споры между государственными органами и частными предпринимателями.

Тем не менее, сохраняется ряд проблем, связанных с получением лицензий и разрешений. Опрос государственных органов и частного сектора показал, что в стране отсутствует правовая база для новых промышленных видов деятельности, таких как возобновляемая энергетика и стандарты охраны окружающей среды, что создает неопределенность для отечественных и иностранных компаний. Из-за частых изменений в законах и процедурах предприятиям сложно следить за нововведениями и соблюдать новые требования.

Правительство должно тщательно пересмотреть все требования к оформлению лицензий и разрешений. Это обеспечит основу для оптимизации и отмены требований, препятствующих развитию частного сектора. Переоценка также поможет правительству выявить пробелы в нормативно-правовом регулировании в приоритетных инвестиционных сферах, таких как возобновляемая энергетика, и поможет упростить и прояснить процедуры получения строительных и экологических лицензий. Правительство продолжает регулировать роль государства в экономике с целью повышения конкурентоспособности частного сектора, поэтому необходимо убедиться, что требования к оформлению лицензий и разрешений одинаковы для всех предприятий, включая компании с государственным участием.

### *Как и в других странах региона, проблема собственности на землю продолжает препятствовать инвесторам*

Для привлечения новых инвесторов и удержания существующих, равно как и для устойчивого землепользования, необходимо четко определить земельные права и обеспечить их защиту. Инвесторы хотят быть уверены в том, что им не грозит принудительное лишение собственности без компенсации, что их земельные права должным образом признаются и защищены. Безопасность землевладения не обязательно требует частной собственности или официального права на землю.


©OECD 2021

Простые права землепользования, например, право сдавать в аренду, могут обеспечить безопасность землевладения при условии, что такие права точно установлены, имеют конкретный срок действия, а договор не может быть расторгнут в одностороннем порядке.

Земельное законодательство в Узбекистане охватывает несколько законов, президентских указов, постановлений Кабинета министров и других правовых актов, поэтому в нем есть противоречия и расхождения. Правительство планирует внести поправки в Земельный кодекс и уже завершило обсуждение законопроекта. В последние два года было принято несколько нормативных актов для обеспечения прозрачности землеустройства. Решение об изъятии земли для нужд государства и общества может быть принято только после открытого обсуждения с заинтересованными сторонами, чьи земли планируется изъять, а также оценки выгод и затрат.

Земля находится в собственности государства, но с некоторых пор определенные участки земли несельскохозяйственного назначения можно приватизировать, что делает условия ведения бизнеса в стране более привлекательными. В соответствии с указом президента УП-5623 о мерах по коренному совершенствованию процессов урбанизации (от января 2019 года), с 1 июля 2019 года местные юридические лица могут приватизировать земельные участки, на которых расположены принадлежащие им на праве собственности или приватизируемые ими здания и сооружения, объекты производственной инфраструктуры, а также прилегающие к ним земельные участки, в размерах, необходимых для осуществления производственной деятельности. Такие участки можно продавать, сдавать в аренду и закладывать. Вслед за указом был принят закон «О приватизации земельных участков несельскохозяйственного назначения», вступивший в силу 1 марта 2020 года (ЗРУ-522, август 2019 года). Определенные земельные участки по-прежнему нельзя приватизировать, в том числе содержащие запасы полезных ископаемых или предоставленные в пользование резидентам свободных экономических и малых промышленных зон.

Приняты меры по укреплению механизмов контроля и учета нарушений в сфере землепользования. На основании опыта других стран, установлены основания для изъятия земель под нужды общества. Изъятие допускается только в определенных целях и при условии выплаты компенсации в размере рыночной стоимости, хотя это и не закреплено в законе.

Иностранное участие в процессе приватизации земли несельскохозяйственного назначения возможно только путем регистрации юридического лица. Иностранные инвесторы и компании с иностранным участием, учрежденные в Узбекистане, могут пользоваться правом на сдачу земли в аренду, но должны при этом выполнить ряд правил, в том числе получить разрешение государства. Иностранным инвесторам и компаниям с иностранным участием требуется одобрение Кабинета министров, а отечественным предприятиям – только главы местной администрации (так называемого хокима). Двойственный подход и наличие правил предоставления земельных участков иностранным юридическим и физическим лицам (например, в Ташкенте; см. постановление Кабинета министров о предоставлении в аренду земельных участков иностранным юридическим и физическим лицам в Ташкенте) указывают на дискриминацию иностранных инвесторов, что отражено в «Индексе регуляторных ограничений ПИИ» ОЭСР.

В рейтинге Всемирного банка Узбекистан занимает 72-е место из 190 по удобству регистрации собственности. Указ президента от 2018 года направлен на улучшение позиций страны в рейтинге условий ведения бизнеса. Право собственности на землю можно зарегистрировать в «едином окне», независимо от местонахождения собственника земли. По данным опроса местных и иностранных предприятий в Узбекистане, проведенного Всемирным банком, 7% компаний назвали доступ к земле одним из главных препятствий для предпринимательства – это довольно много, по сравнению с соседними странами, но не указывает на фундаментальную проблему, поскольку на


©OECD 2021

передний план выходят налоговые ставки, неформальный сектор, доступ к электроэнергии и финансированию, транспорт и отсутствие квалифицированной рабочей силы (World Bank/EBRD/EIB, 2019[293]). Проблемы распределения земель также относятся к наиболее частым жалобам, с которыми работает бизнес-омбудсмен.

### *Узбекистан упростил процедуру закрытия бизнеса*

Процедуры банкротства в Узбекистане, регулируемые законом «О банкротстве», обеспечивают немного более быстрое и эффективное восстановление, чем в других странах Центральной Азии (см. таблицу 16). В целом процесс разрешения неплатежеспособности довольно слабый и, к примеру, не допускает продления контрактов на поставку товаров и услуг должнику (World Bank, 2019[290]).

**Таблица 16. Разрешение неплатежеспособности в Узбекистане**

| | Узбекистан | Европа и Центральная Азия |
|---|---|---|
| Сроки (лет) | 2 | 2,3 |
| Финансовые затраты (% имущества) | 10 | 13,2 |
| Индекс качества судопроизводства (от 0 до 18) | 6,0 | 10,3 |
| Индекс эффективности нормативно-правовой базы (0-16) | 8,0 | 11,1 |

*Источник:* (World Bank, 2019[290])

В настоящее время есть мало признаков того, что государство предлагает поддержку предпринимателям или предприятиям, испытывающим финансовые трудности. В апреле 2017 года президент издал указ о расширении мер поддержки для экономически несостоятельных предприятий, но в мае 2018 года указ был признан недействительным (Republic of Uzbekistan, 2017[294]) (Republic of Uzbekistan, 2018[295]) Более того, слабые предприятия и предприниматели не рассматриваются как целевая группа учебных курсов, которые предлагаются в таких организациях, как ТПП.

Влияние пандемии COVID-19 может привести к резкому скачку количества банкротов и компаний в бедственном положении. Как только темп рост экономики начнет восстанавливаться, а мораторий на банкротство будет отменен, необходимо тщательно оценить меры поддержки, реализованные государством для содействия МСП и предпринимателям. На базе лучших наработок можно создать систему раннего предупреждения, которая позволит выявлять предприятия, нуждающиеся в содействии, а также набор инструментов для своевременного, адекватного реагирования в целях обеспечения непрерывной (хоть и с ограничениями) работы компании.

### *В последние годы возросла эффективность процедур принудительного исполнения договоров*

Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Узбекистан определяет процедуры урегулирования договорных споров. Дела рассматриваются межрайонными и районными (городскими) судами, а если одна из сторон не является резидентом страны или если дело касается признания или принудительного исполнения решения иностранного суда (в том числе


©OECD 2021

арбитражного), то дело рассматривается хозяйственным судом Республики Каракалпакстан, областей, города Ташкента (ст. 32). При рассмотрении дела хозяйственный суд не может пересмотреть решение иностранного суда по существу, но может отказаться признавать решение иностранного суда по процессуальным причинам, а также если исполнение решения может навредить суверенитету или противоречит базовым принципам узбекского законодательства. Однако, по мнению одного практикующего юриста, исполнение решений иностранного арбитражного суда в Узбекистане остается непредсказуемым, потому что узбекские суды произвольно интерпретируют Нью-Йоркскую конвенцию (Sharipov, 2019[296]).

Показатель «обеспечение исполнения договоров» в рейтинге Всемирного банка оценивает сроки и стоимость урегулирования хозяйственных споров, а также качество судопроизводства. По этому показателю Узбекистан занимает 22-е место из 190 (годом ранее – 41-е): споры разрешаются в течение 225 дней, судебные издержки составляют 20,5 % от размера иска, а качество судопроизводства оценивается в 8,5 балла из 18. В рейтинге за предыдущий год качество судопроизводства было ниже (6 баллов), но текущая оценка тоже говорит о недостатках судопроизводства и судоустройства. Хотя указ президента от июля 2018 года призван устранить некоторые из этих недостатков, еще многое предстоит изменить в сфере организации рассмотрения дел, в том числе установить разумные сроки (UNDP/USAID, 2019[297]).

Наряду с повышением эффективности необходимо позаботиться об укреплении доверия инвестиционного сообщества к узбекским судам. Согласно Индексу экономической свободы, судебная система номинально является независимой, но на практике подчиняется исполнительным правоохранительным органам. Коррупция рассматривается как вездесущее явление, а контрактные договоренности не всегда соблюдаются. Эта точка зрения подкрепляется Докладом Государственного департамента США по инвестиционному климату (US Department of State, 2018[317]). Для решения некоторых из перечисленных проблем был создан новый институт, отвечающий за выбор и назначение судей.

### *Альтернативные механизмы урегулирования споров*

Закон 2006 года «Об арбитражных судах» впервые разрешил передавать дела на рассмотрение в негосударственные арбитражные суды. В нем, как и в законе 2018 года «О медиации», описаны альтернативные механизмы для разрешения инвестиционных и хозяйственных споров. Решения арбитражного суда являются окончательными и не могут быть обжалованы, кроме как по процессуальным основаниям. Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате был образован в 2011 году, но, как сообщается, функционирует не в полную силу. Также при ТПП в 2018 году был создан Ташкентский международный арбитражный центр, который оказывает услуги по предотвращению разногласий между инвесторами и государством.

Альтернативные механизмы получили широкое распространение и законную силу, а их применение регулируется законом (Гражданским процессуальным кодексом и Экономическим процессуальным кодексом). К таким механизмам относятся арбитражные (третейские) суды и несколько специальных арбитражных комиссий, которые могут рассматривать арбитражные дела. Однако предприятия могут обращаться в арбитражные суды только при наличии в договоре соответствующего пункта об урегулировании споров или отдельного арбитражного соглашения (US Department of State, 2018[298]). Решения являются юридически обязательными, но их можно обжаловать в суде в течение тридцати дней после вынесения, что опять же подрывает саму цель арбитражных решений, поскольку не предполагается, что они подлежат обжалованию.

Закон «О медиации» 2018 года устанавливает правовую базу для использования медиации в случае разногласий. Закон устанавливает гарантию добровольной медиации, позволяет сторонам


©OECD 2021

выбрать независимого медиатора и запрещает вмешательство государственных органов в процесс медиации. Это касается и конфиденциальности медиации. Когда спор разрешается путем подписания медиативного соглашения, уплаченная государственная пошлина возвращается (Republic of Uzbekistan, 2018[299]).

В июле 2018 года новый закон установил законность арбитражных судов в Узбекистане, и правительство учредило Ташкентский международный арбитражный центр (TIAC), по аналогии с Международным финансовым центром «Астана» в Казахстане. В центр TIAC были привлечены международные третейские судья из стран СНГ и Восточной Европы. Согласно предварительным консультациям с юридическими фирмами в Ташкенте, компаниям рекомендовалось указывать TIAC как основную платформу для урегулирования споров в новых контрактах, и некоторые так и поступили.

### *Несмотря на наличие действующих международных инвестиционных соглашений, обеспечение исполнения договоров по-прежнему беспокоит международных инвесторов*

Новое Министерство инвестиций и внешней торговли (МИВТ) отвечает за подготовку, координацию и подписание международных соглашений по инвестиционному взаимодействию. На сегодняшний день Узбекистан подписал 53 двусторонних инвестиционных договора, из них в силе остаются 45. Узбекистан заключил двусторонние соглашения о свободной торговле с Россией и всеми странами Центральной Азии. Подписанное в 1994 году соглашение с США не было ратифицировано, а договоры с рядом других стран пока не вступили в силу (US Department of State, 2018[298]). Узбекистан также подписал соглашения о недопущении двойного налогообложения с 48 странами. Кроме того, страна является стороной по нескольким международным инвестиционным соглашениям, включая Соглашение о торговле и инвестициях между США и Центральной Азией (2004) и Соглашение о сотрудничестве между ЕС и Узбекистаном (1999) (UNCTAD, 2019[300]).

Также Узбекистан ратифицировал и подписал Конвенцию МЦУИС, которая требует от стран-участниц признавать и обеспечивать исполнение решений арбитражных судов, входящих в систему МЦУИС, для урегулирования споров (ICSID, 2019[301]).

Хотя многие инвестиционные соглашения содержат положения о праве инвесторов обращаться в международный арбитражный суд для разрешения споров с государством, область действия механизмов защиты инвесторов и доступ к арбитражу в рамках соглашений вызывают все больше вопросов. Сообщается, что узбекские суды отказывают иностранцам в исполнении арбитражных решений по ложным юрисдикционным основаниям, несмотря на правовые обязательства о признании законными решений иностранных судов. Так, суд первой инстанции, суд второй инстанции и Верховный суд заявляли, опираясь на Хозяйственный процессуальный кодекс, что в их юрисдикцию не входит признание и исполнение судебного решения в отношении иностранного инвестора, если его место проживания, головной офис и юридический адрес находятся за пределами Узбекистана (Wolters Kluwer, 2019[302]).

### *Объективность узбекской системы правосудия по-прежнему вызывает сомнения, но судопроизводство улучшается*

Хотя тенденции взаимодействия предприятий с судебной системой в целом положительные (о чем свидетельствует рост количества судебных дел, выигранных частным сектором у государства), в системе сохраняются недостатки, связанные с отправлением правосудия и ненадлежащим влиянием на суды (World Justice Project, 2020[303]; OECD, 2019[270]). Правительство начало реформы с учреждения высшего судейского совета, создания нового ведомства, призванного содействовать


©OECD 2021

судам, и внедрения практики публикации постановлений (OECD, 2019[270]). Однако еще многое предстоит сделать, учитывая, что принудительное исполнение договоров в Узбекистане занимает больше времени и стоит дороже, чем в других странах Центральной Азии, представленных в рейтинге условий ведения бизнеса Всемирного банка (World Bank, 2020[24]).

Уже несколько лет повышение качества экономического правосудия является одним из приоритетов правительства, но усилия, как правило, направлены на процессуальные аспекты работы судов, такие как автоматизация, а не на эффективность и независимость. Экономические споры, включая иски о защите прав на интеллектуальную собственность, рассматриваются в хозяйственных судах, а обжаловать решение можно в Верховном суде (US Department of State, 2018[298]). Небольшие иски, в том числе по исковым заявлениям предпринимателей, рассматриваются в порядке упрощенного производства в течение 20 дней. Эта процедура появилась недавно, и оценка ее влияния на процессуальную эффективность пока не проводилась (Dentons, 2019[275])(World Bank, 2019[289]).

Тем не менее, существует ряд механизмов, которые подрывают доверие к судебной системе. Так, практика пересмотра окончательного решения в порядке надзора путем протеста вносит неопределенность и противоречит нормам права. Аналогичным образом, порядок назначения судей (только 3% назначаются на пожизненный срок после двух временных сроков) создает значительный риск коррупции (тот же источник). Все это снижает правовую определенность и подрывает доверие бизнеса к судебной системе.

Обеспокоенность предприятий и правительства вызывают такие вопросы, как порядок отбора, квалификация и рабочая нагрузка судей. Процедуры назначения были усовершенствованы, но власти продолжают оказывать влияние на выбор судей. Министерство юстиции расширило возможности для обучения и подготовки служащих судебной системы, однако представители Министерства, частного сектора и юридических фирм признают, что слишком высокая служебная нагрузка на судей и работников суда ведет к снижению работоспособности.

По сообщениям иностранных партнеров, эффективному исполнению договоров препятствуют расплывчатые формулировки в нормативных актах. Неточность формулировок допускает возможность различного толкования, поэтому судам проще выносить решения в интересах государства. Дополнительные сложности с точки зрения неверного толкования законов создает упомянутая выше проблема несогласованности правовых норм.

***Защита от экспроприации закреплена в законе, но проблемы сохраняются***

Новый закон «Об инвестициях и инвестиционной деятельности» от декабря 2019 года определяет механизмы защиты инвестиций в статье 21. Инвестиции и другие активы инвесторов не подлежат национализации или экспроприации, кроме как в случае природного бедствия или других чрезвычайных обстоятельств. Решение об экспроприации принимается Кабинетом министров при соблюдении следующих требований: стоимость активов ограничена минимальным размером инвестиций, необходимым для урегулирования ситуации; решение не носит дискриминационный характер; инвестор получает своевременную и надлежащую компенсацию; решение может быть обжаловано. Статья 15 также гарантирует право инвестора на невмешательство государственных органов и служащих в процесс инвестирования, осуществляемый в соответствии с законом. Государственные органы не могут использовать факт нарушения закона как основание для вмешательства или ограничения другой (не связанной с инвестициями) законной деятельности инвестиционной компании.

Споры с иностранными инвесторами часто связаны с конфискацией активов, экспроприацией или ликвидацией, длительной принудительной остановкой производства и давлением по поводу


©OECD 2021

продажи доли в совместных предприятиях (US Department of State, 2018[298]). Хотя раньше инвесторы регулярно жаловались на экспроприацию (как правило, косвенную), лишь немногие из участников опроса ОЭСР сталкивались с подобными проблемами в недавнем прошлом. Если проблемы такого рода сохраняются, они в первую очередь связаны с инвестициями на региональном уровне. Правительство работает над улучшением механизмов защиты прав на объекты ИС.

Хотя с недавних пор защита прав ИС относится к приоритетным направлениям государственной политики, о чем говорят тексты национальной стратегии и планы действий, осуществление законодательства в сфере ИС по-прежнему представляет проблему для государства и инвесторов (Republic of Uzbekistan, 2018[304]). Так, в 2019 году Узбекистан был включен в список особого контроля США (*Special 301 List*), куда входят страны, не сумевшие обеспечить последовательное применение механизмов защиты прав на объекты ИС. Власти США признают улучшения последних лет, но сообщают об отсутствии основных аспектов адекватного режима охраны ИС (включая официальные полномочия пограничных служб давать таможне разрешение на задержание товаров при наличии первичного доказательства нарушения прав на объекты ИС без требования о представлении прошения), чем и обусловлено внесение Узбекистана в список особого контроля.

В ноябре 2016 года правительство учредило Агентство по интеллектуальной собственности при Министерстве юстиции, а затем приняло два правовых акта о преобразовании механизмов защиты ИС (Republic of Uzbekistan, 2018[304]), (Republic of Uzbekistan, 2017[305]). В 2018 году правительство присоединилось к женевской Конвенции об охране интересов производителей фонограмм и приняло закон, разрешивший подписание Договоров ВОИС в области интернета. Это был важный шаг на пути к обеспечению реальной защиты авторских прав в индустрии развлечений. Сейчас Агентство Узбекистана по интеллектуальной собственности при участии ВОИС разрабатывает новую долгосрочную стратегию по защите ИС (US Department of State, 2018[298]).

Основной проблемой является не внедрение механизмов правовой защиты, а обеспечение их исполнения. Поскольку в Узбекистане нет судей, специализирующихся на ИС, а дела об ИС рассматриваются в обычных хозяйственных судах, которым зачастую не хватает технических знаний, осуществить права на объекты ИС в стране проблематично, а иностранным компаниям приходится полагаться на международный арбитраж для урегулирования споров по ИС. Компании, импортирующие потребительские товары (и особенно предметы роскоши), регулярно сообщают о такой проблеме, как нарушение прав на объекты ИС со стороны таможенных служащих. Это, в частности, указывает на ограниченное использование списка авторизованных импортеров и поставщиков товаров для выявления параллельного (или «серого») импорта, то есть торговли подлинными товарами, которые импортируются без разрешения владельца интеллектуальных прав, а также нелегально импортированными продуктами.

### *Существует несколько платформ для взаимодействия государства с отечественными и международными частными предприятиями*

Общественное обсуждение законов и правовых актов регулируется Методическими указаниями о порядке подготовки, юридического и технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов (Republic of Uzbekistan, 2012[306]), а также Постановлением о мерах по внедрению системы оценки воздействия актов законодательства на предпринимательскую деятельность (Republic of Uzbekistan, 2014[307]). В 2017 году в оба документа были внесены поправки о развитии площадок для общественных обсуждений в формате семинаров и круглых столов и о публикации законопроектов и аналитических материалов на официальном сайте (Republic of Uzbekistan, 2017[308]). Процесс получил новое развитие с появлением платформы


©OECD 2021

www.regulation.gov.uz под контролем Министерства юстиции. Платформа предназначена для публикации всех законопроектов в целях обсуждения. Окончательная версия законопроекта, которая передается в Министерство юстиции, содержит все полученные в ходе обсуждений комментарии. Все предложения должны сохраняться на сайте не менее 15 дней, при этом законодательный орган должен четко обозначить сроки приема предложений.

Традиционные площадки для общественных обсуждений, такие как Торгово-промышленная палата (ТПП), продолжают активно участвовать в подготовке законопроектов и рассмотрении новых законов, имеющих отношение к предпринимательству. ТПП Узбекистана систематически участвует в обсуждениях законопроектов. Однако не вполне понятно, какую роль играют другие предпринимательские и отраслевые объединения.

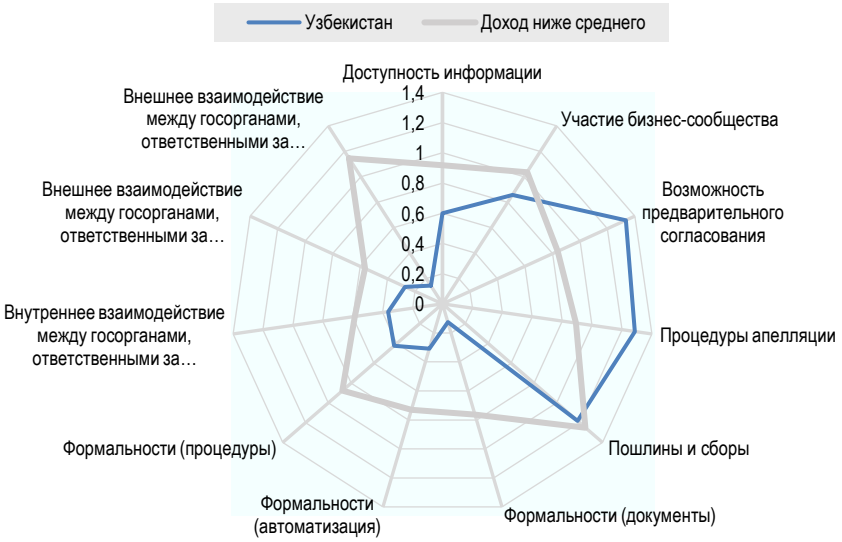
Опираясь на опыт Грузии и Украины, ЕБРР содействует правительству в создании Совета иностранных инвесторов (СИИ), площадки для взаимодействия государства и частного сектора на высшем уровне, при администрации президента. Первое собрание СИИ состоялось в ноябре 2019 года и должно было стать основной платформой для диалога между иностранными инвесторами и государством. Хотя модель СИИ оказалась полезной для инвесторов в других странах, в особенности для решения проблем с правоприменением, существует риск превышения должностных полномочий, поскольку неясно, как выбираются члены Совета, а также, будет ли уровень доступа и видимости новых участников таким же, как у тех, кто уже закрепился на рынке. Тем не менее, в период быстрых экономических реформ обнадеживает тот факт, что правительство стремится обеспечить участие частного сектора на высшем политическом уровне, таким образом, в последующих решениях будут учитываться потребности действующих предприятий и ожидания тех, кто хочет выйти на рынок.

### *Узбекистан уступает другим странам региона по средним показателям упрощения процедур торговли ОЭСР и может значительно улучшить свои позиции, если оптимизирует процедуры пограничного контроля*

Узбекистан уступает странам ОЭСР и Центральной Азии по средним показателям упрощения процедур торговли (см. рисунок 28). Рейтинг условий ведения бизнеса Всемирного банка тоже указывает на наличие сложных процедур, отнимающих много времени (World Bank, 2019[290]). Даже по региональным меркам уровень взаимодействия государственных структур, вовлеченных в импортные и экспортные процедуры, с аналогичными структурами соседних стран остается низким (OECD, 2019[65]).


©OECD 2021

## Рисунок 28. Показатели упрощения процедур торговли: Узбекистан




*Источник*: (OECD, 2019[65])

Однако важно отметить, что показатели упрощения процедур торговли не обновлялись с 2017 года. Следующая оценка может показать значительные улучшения, учитывая текущий темп реформ и активное развитие торговых и политических отношений с соседями. Начиная с 2020 года ОЭСР будет осуществлять совместный проект с правительством, направленный на содействие торговле.

Возобновление переговоров по вступлению в ВТО в 2019 году должно привести к улучшениям, а урегулирование давних споров с Кыргызстаном и Таджикистаном расширит торговые возможности узбекских компаний. Однако препятствия со стороны областных администраций, например, требование о транзите через определенные области и уплате сопутствующих обязательных сборов, по-прежнему мешают развитию инвестиционной привлекательности страны.

Стремительное упрощение процедур торговли в рамках первого пакета мер, введенных правительством в ответ на пандемию COVID-19, включая развитие «зеленых коридоров» для свежих сельскохозяйственных продуктов и смягчение требований к грузоперевозкам, может стать первым шагом на пути к дальнейшим реформам в этом направлении. В частности, методы, наработанные во время пандемии, можно использовать для содействия в таможенном оформлении и укрепления сотрудничества пограничных служб (внутренних и иностранных со стороны соседнего государства).


©OECD 2021

# Список литературы


Abdimomunova, L. et al. (2018), *Investing in Central Asia: One Region Many Opportunities*, Boston Consulting Group, Boston, https://www.bcg.com/Images/BCG-Investing-In-Central-Asia-report-ENG_tcm26-212857.pdf. [197]

Abdullaev, U. (2020), "State-Owned Enterprises in Uzbekistan: Taking Stock and Some Reform Priorities", *ADBI Working Paper Series*, No. 1068, Asian Development Bank Institute, Tokyo, https://www.adb.org/sites/default/files/publication/560601/adbi-wp1068.pdf. [26]

Acemoglu, D. and J. Robinson (2008), "The Role of Institutions in Growth and Development", *Commission on Growth and Development Working Paper*, No. 10, World Bank Group, Washington DC, http://dx.doi.org/10.5202/rei.v1i2.14. [18]

Acemoglu, D., J. Robinson and S. Johnson (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", in Aghion, P. and S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, http://economics.mit.edu/files/4469. [16]

Aceris Law LLC (2018), *International Arbitration in Kyrgyzstan*, Aceris Law LLC, Paris, https://www.acerislaw.com/international-arbitration-kyrgyzstan/. [111]

Agris, P. and S. Nino (2017), *Assessing Progress and Challenges in Developing Sustainable Market Economy*, Kazakhstan diagnostic paper, EBRD, London, https://www.ebrd.com/publications/country-diagnostics/kazakhstan. [43]

Asadov, S. (2014), "The Policy Process in Government in Tajikistan: Recent Dynamics, Challenges and Opportunities", No. 28, University of Central Asia Institute of Public Policy and Administration, Bishkek, https://www.ucentralasia.org/Content/Downloads/UCA-IPPA-WP28-PolicyProcessTajikistan-Eng.pdf (accessed on 29 April 2019). [188]

Asian Development Bank (2020), *Asian Development Outlook Update September 2020*. [210]

Bertelsmann Stiftung (2018), *BTI 2018 Country Report - Turkmenistan*, Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI), Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, https://www.ecoi.net/en/file/local/1427440/488357_en.pdf. [250]

BP (2019), *BP Statistical Review of World Energy: 68th Edition*, BP Statistical Review of World Energy, No. 68, BP, London, https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf. [208]



©OECD 2021

Business Ombdusman Council of Ukraine (2020), *Business Ombudsman Council's official website*, https://boi.org.ua/en/ (accessed on 15 March 2020). [125]

Business Ombudsman Council of Ukraine; OECD (2020), *Defending businesses and entrepreneurs in Eastern Europe and Central Asia (OECD On the level)*, OECD Publishing, Paris, https://oecdonthelevel.com/2020/01/30/defending-businesses-and-entrepreneurs-in-eastern-europe-and-central-asia/. [126]

CBonds (2020), *CBonds (database)*, http://cbonds.com/ (accessed on 31 January 2021). [8]

Chamber of Commerce and Industry of the Kyrgyz Republic (2021), *International Arbitration Court at the Chamber of Commerce and Industry of the Kyrgyz Republic*, CCI of the Kyrgyz Republic, Bishkek, http://www.cci.kg/podderzhka-biznesa/mezhdunarodnyjj-tretejjskijj-sud.html. [122]

Chamber of Commerce and Industry of the Kyrgyz Republic (n.d.), *Official Website of the CCI*, CCI of the Kyrgyz Republic, Bishkek, http://en.cci.kg/. [136]

Chamber of Commerce and Industry of the Republic of Tajikistan (2019), *Goals and Objectives*, Official Presentation, CCI of Tajikistan, Dushanbe. [186]

Chamber of Commerce and Industry of Turkmenistan (2020), *Official Website of the CCI*, CCI of Turkmenistan, Ashgabat, http://www.cci.gov.tm/index.php/en/ (accessed on 10 February 2020). [249]

Chekirova, G. (2019), *The European Market Remains a Dream for Kyrgyz Exporters*, EUCAM Commentary, No. 32, Europe Central Asia Monitoring, Groningen, https://eucentralasia.eu/2019/01/the-european-market-remains-a-dream-for-kyrgyz-exporters/. [143]

Consultative Council on Improvement of Investment Climate under the President of the Republic of Tajikistan ((n.d.)), *General Information - Consultative Council*, http://investmentcouncil.tj/en/council/index.php (accessed on 25 April 2019). [183]

Council of Europe (2019), *Action Document for EU-Central Asia Rule of Law Programme*, Council of Europe, Strasbourg, https://rm.coe.int/ca-project-one-page-summary/16809fb95a. [33]

Customs Agency of the People's Republic of China (2020), *Preliminary Release: China's Total Export and Import Values by Country/Region*, Customs Agency of PRC, Beijing, http://english.customs.gov.cn/Statistics/Statistics?ColumnId=1. [6]

Customs Committee of Tajikistan (2019), *On the Creation of a Single Window*, https://www.carecprogram.org/uploads/Session-6-TAJ-Presentation-on-Single-Window-ru.pdf. [177]

Dentons (2019), *Doing Business Guide: Uzbekistan*, Doing Business, Dentons, Tashkent, https://www.dentons.com/en/insights/guides-reports-and-whitepapers/2020/february/26/doing-business-in-uzbekistan-guide. [274]

EBRD (2020), *Responding to the Coronavirus Crisis: Update on Uzbekistan*, EBRD, London, https://www.ebrd.com/documents/admin/uzbekistan-coronavirus-policy-response.pdf?blobnocache=true. [272]


©OECD 2021

EBRD (2019), *EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, World Bank/EBRD, https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data.html. [44]

EBRD (2019), *Kyrgyz Republic Diagnostic*, EBRD Country Diagnostics, EBRD, London, https://www.ebrd.com/documents/policy/country-diagnostic-paper-kyrgyz-republic.pdf?blobnocache=true. [34]

EBRD (2019), *Transition Report 2018-19*, Transition Report, EBRD, London, https://2018.tr-ebrd.com/. [14]

EBRD (2019), *Turkmenistan Diagnostic*, EBRD Country Diagnostics, EBRD, London, https://www.ebrd.com/documents/policy/country-diagnostic-paper-turkmenistan.pdf?blobnocache=true. [195]

EBRD (2015), *BEEPS V Country Profile: Tajikistan*, Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) V Country Profile, EBRD, London, https://beeps-ebrd.com/wp-content/uploads/2015/04/tajikistan.pdf. [171]

EBRD (2015), *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) V: Kazakhstan*, https://beeps-ebrd.com/wp-content/uploads/2015/09/kazakhstan.pdf. [62]

EBRD (2014), *Strategy for Turkmenistan*, EBRD, London, https://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/turkmenistan.pdf. [247]

EBRD (2014), *Transition Report 2014*, Transition Report, EBRD, London, https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-2014.html. [27]

EBRD (2010), *Commercial Laws of Turkmenistan - An Assessment by the EBRD*, EBRD, London, https://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/turkmen.pdf. [236]

EU/BOMCA (2019), *Border Management Programme in Central Asia official website*, EU, Brussels, https://www.bomca-eu.org/en/ (accessed on 13 September 2019). [192]

EU/BOMCA (2019), "The Central Asian Customs Officers Trained on Modernized Customs Procedures", *Border Management Programme in Central Asia Official Website*, https://www.bomca-eu.org/en/news/248-the-central-asian-customs-officers-trained-on-modernized-customs-procedures. [145]

Eurasianet (ed.) (2019), *Kyrgyzstan: Filling the Kumtor hole (27 March)*, https://eurasianet.org/kyrgyzstan-filling-the-kumtor-hole. [77]

European Commission (2019), *European Union's GSP+ scheme*, European Commission, Brussels, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/january/tradoc_155235.pdf. [82]

European Union (2019), *European Union Supports Uzbekistan's Accession to WTO*, Press Release, No. 190314_2, 14 March, EU, Brussels, https://eeas.europa.eu/delegations/burkina-faso/59579/european-union-supports-uzbekistan%E2%80%99s-accession-world-trade-organization-wto_en. [259]

Ferghana News Agency (2018), "Врачебная тайна. Каких высот достигла туркменская медицина при президенте-стоматологе", *Ferghana News Agency*, [224]


©OECD 2021

https://www.fergananews.com/articles/10081.

Georgia's Innovation and Technology Agency (2020), *GITA Official Website*, GITA, Tbilisi, https://www.gita.gov.ge/eng. [74]

Georgia's Public Service Halls (2020), *Public Service Halls Official Website*, http://psh.gov.ge/. [228]

Georgia's Unified E-Services Portal (2020), *Mygov.ge Official Website*, http://mygov.ge. [227]

GIZ (2019), *Trade Facilitation in Central Asia Project*, GIZ, Bonn, https://www.giz.de/en/worldwide/62251.html. [191]

Government of France (2019), *Maison des services au public website*, Government of France, Paris, https://www.maisondeservicesaupublic.fr/content/car-des-services-publics-itinerants. [101]

Gray, C. and K. Hendley (1995), "Developing Commercial Law in Transition Economies: Examples from Hungary and Russia", *Policy Research Working Papers*, No. 1528, World Bank Group, Washington DC, https://doi.org/10.1596/1813-9450-1528. [22]

Gyulumyan, G. (2014), "Turkmenistan: Diversifiying the Turkmen Economy", World Bank Group, Washington DC, http://documents1.worldbank.org/curated/en/887311468111849090/pdf/ACS12651-WP-P148086-OUO-9-Box391453B.pdf. [203]

Hasanova, S. (2019), "Strengthening Competitiveness of Small and Medium-Sized Enterprises and Enhancing their Integration into Regional and Global Value Chains in Kyrgyzstan", *UNESCAP Working Papers*, UNESCAP, Bangkok, https://www.unescap.org/sites/default/files/Strenghthening%20competitiveness%20of%20SMEs_final_English%20version_Savia.pdf. [89]

Helbling, T. et al. (2004), "Fostering Structural Reforms in Industrial Countries", in *World Economic Outlook: April 2004*, IMF, Washington DC, https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF081/07991-9781589063372/07991-9781589063372/Other_formats/Source_PDF/07991-9781452718743.pdf. [28]

Hines, H. and B. Varanese (2001), *Turkmenistan's Oil and Gas Sector: Overview of the Legal Regime for Foreign Investment*, Journal of Energy and Natural Resources Law, No. 19(1), Routledge, Abingdon, http://dx.doi.org/10.1080/02646811.2001.11433215. [238]

Hober, K. and Y. Kryvoi (eds.) (2016), *(2016). Law and Practice of International Arbitration in the CIS Region. Kluwer Law International BV.*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, http://www.cisarbitration.com/2017/08/25/new-book-the-law-and-practice-of-international-arbitration-in-the-cis-region/. [219]

Hryniuk, O. (2018), *The Enduring Saga of Tajikistan's TALCO Dispute*, CIS Arbitration, CIS Arbitration (online), http://www.cisarbitration.com/2018/01/15/the-enduring-saga-of-tajikistans-talco-dispute/ (accessed on 31 January 21). [167]

Hurley, J., S. Morris and G. Portelance (2018), "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective", *CDG Policy Paper*, Center for Global Development, Washington DC, https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf. [11]


©OECD 2021

IBC (2016), *Impulses for Improvement of the Investment Climate*, International Business Council, Bishkek, https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fibc.kg%2Fuploads%2Fpublications%2F1520918597.pdf&embedded=true. [127]

IBDC (2017), *Investment and Business Development Council*, IBDC, Bishkek, http://www.investmentcouncil.kg/index.php/sekretariat-soveta/biznes-assotsiatsii. [135]

ICSID (2019), *Member States*, https://icsid.worldbank.org/en/Pages/about/Member-States.aspx (accessed on 13 May 2019). [299]

IDLO (2016), "Strengthening Court Decision Enforcement", 17 March, https://www.idlo.int/what-we-do/initiatives/strengthening-court-decision-enforcement. [116]

IFC (2019), *Statement of Work: Development of the e-licensing system for the State Agency of Communications under the State Committee of Information Technologies and Communications of the Kyrgyz Republic*, IFC, Washington DC, https://wbgeconsult2.worldbank.org/wbgect/download?uuid=a77d8f1d-d2a7-4bd3-95e6-57b230f4f584. [95]

IFC (2017), "An Assessment of Tax Compliance Costs for Businesses in the Kyrgyz Republic", World Bank Group, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/838801540542077964/Assessment-of-Tax-Compliance-Costs-for-Businesses-in-the-Kyrgyz-Republic. [107]

IFC (2017), *Assessment of Tax Compliance Costs for Businesses in the Kyrgyz Republic*, IFC, Bishkek, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/6c947428-a6f8-4a0a-80ee-710a8f1fcb0d/IFC+KG+Tax+Compliance+Report_Eng.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mlxDk2b (accessed on 1 July 2019). [105]

IGF (2018), *IGF Mining Policy Framework Assessment: Kyrgyzstan*, Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (, https://www.iisd.org/publications/igf-mining-policy-framework-assessment-kyrgyzstan. [75]

Ijozat (2019), *One stop shop for registration*, http://ijozat.tj/. [181]

IMF (2020), *Confronting the COVID-19 Pandemic in the Middle East and Central Asia*, Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia, IMF, Washington DC, https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2020/04/15/regional-economic-outlook-middle-east-central-asia-report. [9]

IMF (2020), *IMF Executive Board Approves a US$120.9 Million Disbursement to the Kyrgyz Republic to Address the COVID-19 Pandemic*, Press Release, No. 20/115, 26 March, IMF, Washington DC, https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/26/pr20115-kyrgyz-republic-imf-executive-board-approves-disbursement-to-address-covid-19-pandemic. [92]

IMF (2020), *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, World Economic Outlook, IMF, Washington DC, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020. [36]

IMF (2019), *IMF Staff Completes 2019 Article IV Mission to Turkmenistan*, Press Release, No. 19/112, 4 October, IMF, Washington DC, [205]


©OECD 2021

https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/04/10/pr19112-turkmenistan-imf-staff-completes-2019-article-iv-mission.

IMF (2019), *IMF Staff Concludes Article IV Consultation Visit to Tajikistan*, Press Release, No. 19/369, 10 September, IMF, Washington DC, https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/09/pr19369-tajikistan-imf-staff-concludes-article-iv-consultation-visit-to-tajikistan. [172]

IMF (2019), *Kyrgyz Republic: Selected Issues*, Country Reports, No. 19/209, IMF, Washington DC, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/03/Kyrgyz-Republic-Selected-Issues-47086. [118]

IMF (2019), *Republic of Uzbekistan: 2019 Article IV Consultation*, Country Reports, IMF, Washington DC, http://dx.doi.org/10.5089/9781498314442.002. [286]

IMF (2019), "Understanding Export Diversification: Key Drivers and Policy Implications", *IMF Working Papers*, No. 19/105, IMF, Washington DC, http://dx.doi.org/10.5089/9781498313087.001. [202]

IMF (2018), *Uzbekistan: Staff Concluding Statement of IMF Staff Visit*, https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/11/20/ms112018-uzbekistan-staff-concluding-statement-of-an-imf-staff-visit. [261]

IMF (2008), *IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with Turkmenistan*, Press Release, No. 09/107, 14 August, IMF, Washington DC, https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn09107. [206]

International Court of Arbitration of the Kyrgyz Republic (2019), *Official website of the International Court of Arbitration*, International Court of Arbitration of the Kyrgyz Republic, Bishkek, http://www.arbitr.kg/web/index.php. [119]

International Institute for Sustainable Development (2019), "Garanti Koza LLP v. Turkmenistan, ICSID Case No. ARB/11/20", *International Treaty News*, https://www.iisd.org/itn/2019/06/27/icsid-tribunal-constituted-by-virtue-of-an-mfn-clause-holds-turkmenistan-liable-for-fet-breach-for-requiring-investors-to-produce-smeta-a-cost-estimate-required-by-turkmen-law-ksenia-koroteeva/. [245]

International Tax and Investment Center (2016), *Kazakh Supreme Court Specialized Board on Investor Disputes*, https://www.iticnet.org/blog/2016/01/07/kazakh-supreme-court-specialized-board-on-investor-disputes. [58]

Investment Council of Kyrgyzstan (2019), *Official Website*, Investment Council on Kyrgyzstan, Bishkek, http://www.investmentcouncil.kg/index.php/en/. [142]

Investment Office of the Presidency of Turkey (2020), *Investment Office of the Presidency of Turkey Official Website*, Investment Office of the Presidency of Turkey, Ankara, https://www.invest.gov.tr/en/pages/who-we-are.aspx. [220]

ITF (2019), *Enhancing Connectivity and Freight in Central Asia*, International Transport Forum Policy Papers, No. 71, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0492621a-en. [5]

ITU (2019), *Fixed-broadband subscriptions (database)*, https://www.itu.int/en/ITU- [226]

D/Statistics/Documents/statistics/2019/Fixed_broadband_2000-2018_Dec2019.xls (accessed on 31 January 2021).

ITU (2019), *ITU Key 2005-2019 Indicators (database)*, ITU, Geneva, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx. [212]

ITU (2019), *Percentage of Individuals Using the Internet (database)*, ITU, Geneva, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2019/Individuals_Internet_2000-2018_Dec2019.xls. [225]

Jacobs, Cordova & Associates (2006), *Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries*, Jacobs, Cordova & Associates, Washington DC, https://www.researchgate.net/publication/240611736_Effective_and_Sustainable_Regulatory_Reform_The_Regulatory_Guillotine_in_Three_Transition_and_Developing_Countries. [277]

Johnson, S., D. Kaufmann and A. Shleifer (1997), "The Unofficial Economy in Transition", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, Brookings Institute Press, Washington DC, https://doi.org/10.2307/2534688. [21]

Kabar news (2019), *Kyrgyzstan's business ombudsman promises to work closely with business community*, http://kabar.kg/eng/news/kyrgyzstans-business-ombudsman-promises-to-work-closely-with-business-community/. [144]

Kalikova & Associates (2019), *Business in the Kyrgyz Republic: Legal Aspects 2019*, Business in the Kyrgyz Republic, Kalikova & Associates, Bishkek, http://www.k-a.kg/sites/default/files/business_in_the_kr_legal_aspects_2019_eng.pdf. [81]

Kalikova & Associates (2019), *Licenses and Permits in the Kyrgyz Republic*, HG.org, https://www.hg.org/legal-articles/licenses-and-permits-in-the-kyrgyz-republic-4901 (accessed on 8 July 2019). [97]

Kalinova, B., S. Palerm and S. Thomsen (2010), "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update", *OECD Working Papers on International Investment*, No. 2010/03, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5km91p02zj7g-en. [29]

Kasimov, I. (2018), "Speech of Kasimov Inoyatullo, Counsellor on WTO Issues and Permanent Mision of the Republic of Tajikistan to the UNOG", in *Fourth Annual Session of the Steering Committee on Trade Capacity and Standards*, https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/SCTCS_2018/PPTs/5.06_Tajikistan.pdf. [189]

Kazakhstan Today (2020), "Более 2,9 млн человек получили вторую выплату «42 500 тенге»", *Kazakhstan Today* 16 May, https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/press/news/details/bolee-29-mln-chelovek-poluchili-vtoruyu-vyplatu-42-500-tenge?lang=ru. [48]

Kazinvest (2020), *Kazinvest Official Website: Regulated Sectors - Agriculture*, Kazinvest, Nur-Sultan, https://invest.gov.kz/doing-business-here/regulated-sectors/agro/. [40]

Komendantova, N. et al. (2018), "Industrial Development of Kyrgyzstan: Investment and Financing", *Working Paper Series*, No. 3, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, https://www.unido.org/sites/default/files/files/2018- [86]


©OECD 2021

12/Industrial_Development_Kyrgyzstan-Investment_and_financing.pdf (accessed on 16 July 2019).

KUN.uz (2020), “Anti-Crisis Fund Expenditures Announced”, *KUN.uz*, https://kun.uz/en/news/2020/07/21/anti-crisis-fund-expenditures-announced-uzbekistan-airways-to-receive-406-billion-soums-and-uzbekistan-airports-101-billion-soums (accessed on 31 January 2021). [271]

Kyrgyz Republic (2019), *Investment Promotion and Protection Agency of the Kyrgyz Republic - official website*, Government of the Kyrgyz Republic, Bishkek, https://export.gov.kg/ru. [87]

Kyrgyz Republic (2019), *Law of the Kyrgyz Republic on Customs Regulation*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111908?cl=ru-ru. [139]

Kyrgyz Republic (2018), *National Strategy of the Development of the Kyrgyz Republic for the Period 2018-2040*, http://donors.kg/en/strategy/5174-national-development-strategy-of-the-kyrgyz-republic-for-2018-2040. [88]

Kyrgyz Republic (2017), *Civil Procedure Code of the Kyrgyz Republic*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111521?cl=ru-ru#st_30. [109]

Kyrgyz Republic (2017), *Law of the Kyrgyz Republic on Mediation*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111668. [113]

Kyrgyz Republic (2016), *Regulation on the Procedure for Organising and Conducting an Internal Investigation in State Bodies and Local Authorities in the Kyrgyz Republic*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99666. [98]

Kyrgyz Republic (2014), *Resolution of the Government of the Kyrgyz Republic on the Conclusion of the Government of the Kyrgyz Republic on the Draft Law of the Kyrgyz Republic on Nationalisation*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97075 (accessed on 15 July 2019). [138]

Kyrgyz Republic (2013), *Law on Licensing and Permits System in the Kyrgyz Republic*, http://mtd.gov.kg/zakon-kyrgyzskoj-respubliki-o-litsenzionno-razreshitelnoj-sisteme-v-kyrgyzskoj-respublike/ (accessed on 8 July 2019). [96]

Kyrgyz Republic (2010), *Constitution of the Kyrgyz Republic*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913. [130]

Kyrgyz Republic (2009), *Law on Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591 (accessed on 12 July 2019). [137]

Kyrgyz Republic (2008), *Tax Code*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202445 (accessed on 1 July 2019). [104]

Kyrgyz Republic (2003), *Law of the Kyrgyz Republic on Investments in the Kyrgyz Republic*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1190 (accessed on 5 July 2019). [110]

Kyrgyz Republic (2002), *Law of the Kyrgyz Republic on Aksakals Courts*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=381. [114]

Kyrgyz Republic (2002), *Law of the Kyrgyz Republic on Arbitration Courts in the Kyrgyz* [112]


©OECD 2021

*Republic*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1092.

Kyrgyz Republic (1999), *Land Code of the Kyrgyz Republic*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/8. [132]

Kyrgyz Republic (1997), *Law of the Kyrgyz Republic on Bankruptcy (Insolvency)*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=281. [134]

Kyrgyz Republic (1997), *Law on Bankruptcy*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/574?cl=ru-ru (accessed on 15 July 2019). [133]

Kyrgyz Republic (1996), *Civil Code of the Kyrgyz Republic*, http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4. [131]

Kyrgyz Republic; National Bank of the Kyrgyz Republic (2016), *Joint Statement of the Government of Kyrgyz Republic and the National Bank of the Kyrgyz Republic on Main Directions of Economic Policy for 2016*, https://www.nbkr.kg/DOC/29092017/000000000048277.pdf (accessed on 8 July 2019). [94]

MEDEF (2020), *Dossier Spécial Covid-19*, MEDEF, Paris, https://www.medef.com/fr/dossiers/dossier-special-coronavirus. [103]

National Bank of Kazakhstan (2020), *Base Rate Raised to 12%*, Press Release, No. 7, 10 March, National Bank of Kazakhstan, Almaty, https://nationalbank.kz/cont/PR%20march%202020.pdf. [50]

National Bank of Kyrgyzstan (2020), *Money Transfer Statistics*, https://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1785&lang=RUS. [93]

National Center for Mediation (2019), *Official Website of the National Center for Mediation*, National Center for Mediation, Bishkek, https://www.mediationkg.com/. [123]

National Statistical Committee of Kyrgyz Republic (2019), , http://stat.kg/en/statistics/nacionalnye-scheta/. [78]

NCE "Atameken" (2019), *National Report on Entrepreneurship in Kazakhstan*, NCE "Atameken", Nur-Sultan, https://atameken.kz/en/projects/category/nacional-nyj-doklad#. [37]

North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, Cambridge, http://dx.doi.org/doi:10.1017/CBO9780511808678. [19]

Observatory for Economic Complexity (2021), *Tajikistan Country Profile*, Observatory for Economic Complexity, Cambridge MA, https://oec.world/en/profile/country/tjk. [153]

Observatory for Economic Complexity (2021), *Turkmenistan Country Profile*, Observatory for Economic Complexity, Cambridge MA, https://oec.world/en/profile/country/tkm/ (accessed on 21 August 2019). [198]

Observatory for Economic Complexity (2021), *Uzbekistan Country Profile*, Observatory for Economic Complexity, Cambridge MA, https://oec.world/en/profile/country/uzb. [254]

Observatory of Economic Complexity (2021), *Kyrgyzstan Country Profile*, Observatory for [83]


©OECD 2021

Economic Complexity, Cambridge MA, https://oec.world/en/profile/country/kgz.

OECD (2020), "COVID-19 and International Trade: Issues and Actions", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5b0fd8cd-en. [68]

OECD (2020), "COVID-19 Crisis Response in Central Asia", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5b0fd8cd-en. [51]

OECD (2020), "COVID-19: SME Policy Responses", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5b0fd8cd-en. [102]

OECD (2020), "Emergency Tax Policy Responses to the Covid-19 Pandemic", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119695-dj2g5d5oun.pdf. [108]

OECD (2020), "Evaluating the Initial Impact of COVID Containment Measures on Economic Activity", in *OECD Economic Outlook*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en. [3]

OECD (2020), *Investment Promotion in Eurasia: A Mapping of Investment Promotion Agencies*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/Investment-Promotion-in-Eurasia-A-Mapping-of-Investment-Promotion-Agencies-ENG.pdf. [275]

OECD (2020), *OECD International Direct Investment Statistics 2019*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9fb42-en (accessed on 31 January 2021). [128]

OECD (2020), "OECD Investment Policy Responses to COVID-19", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129922-gkr56na1v7&title=OECD-Investment-Policy-Responses-to-COVID-19. [65]

OECD (2020), *Revenue Statistics 2020: Tax revenue trends in the OECD*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/8625f8e5-en. [7]

OECD (2020), *Supporting Firm Creation and Growth through Business Development Services in Kyrgyzstan*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Supporting-Firm-Creation-and-Growth-through-Business-Development-Services-in-Kyrgyzstan-ENG.pdf. [90]

OECD (2020), "Supporting People and Companies to Deal with the COVID-19 virus: Options for an Immediate Employment and Social Policy Response", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/. [56]

OECD (2019), *Addressing Industrial Air Pollution in Kazakhstan: Reforming Environmental Payments Policy*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0e04ea86-en. [54]

OECD (2019), *Anti-corruption reforms in Uzbekistan*, 4th Round of Monitoring of the Istanbul [270]


©OECD 2021

Anti-Corruption Action Plan, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Uzbekistan-4th-Round_Monitoring-Report-2019-ENG.pdf.

OECD (2019), *OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index (Edition 2019)*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d22baa23-en. [30]

OECD (2019), *OECD Trade Facilitation Indicators (database)*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/. [66]

OECD (2019), "ONE-IN, X-OUT, Regulatory offsetting in selected OECD countries", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 11, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/67d71764-en.pdf?expires=1611768873&id=id&accname=ocid84004878&checksum=A521DFCD4E015968347E4214B4677C54. [280]

OECD (2019), "Strategic Infrastructure Planning for Sustainable Development in Tajikistan", in *Sustainable Infrastructure Development for a Low-Carbon Transition in Central Asia and the Caucasus: Hotspot Analysis and Needs Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d1aa6ae9-en. [151]

OECD (2018), *Anti-corruption reforms in Kyrgyzstan*, 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-ENG.pdf. [124]

OECD (2018), *Anti-corruption reforms in Kyrgyzstan*, 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-ENG.pdf. [121]

OECD (2018), *Enhancing Competitiveness in Central Asia*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/20765762. [2]

OECD (2018), *Monitoring Georgia's SME Development Strategy 2016-2020*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Monitoring-Georgia's-SME-Development-Strategy-2016-2020.pdf. [281]

OECD (2018), *OECD Product Market Regulation Indicators (database)*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/. [25]

OECD (2018), *Reform of the Mining Sector in Kazakhstan: Investment, Sustainability, Competitiveness*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/eurasia/countries/Kazakhstan_Mining_report_ENG.pdf. [39]

OECD (2018), *Reforming Kazakhstan: Progress, Challenges and Opportunities*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1111/j.1744-540X.2013.00720.x. [35]

OECD (2018), *SME and Entrepreneurship Policy in Kazakhstan*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301450-en. [52]

OECD (2017), *Anti-corruption reforms in Kazakhstan*, 4th Round of Monitoring of the Istanbul [60]


©OECD 2021

Anti-Corruption Action Plan, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Kazakhstan-Progress-Update-July-2018-ENG.pdf.

OECD (2017), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264269200-en. [42]

OECD (2017), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan 2017*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264269606-en. [23]

OECD (2017), *OECD Reviews of Innovation Policy: Kazakhstan*, OECD Reviews of Innovation Policy, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270008-en. [73]

OECD (2017), *Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264274600-en. [276]

OECD (2017), *Revenue Statistics in Asian Countries: Trends in Indonesia, Japan, Kazakhstan, Korea, Malaysia, the Philippines and Singapore*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278943-en. [287]

OECD (2016), *Competition Law and Policy in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/daf/competition/OECD2016_Kazakhstan_Peer_Review_ENG.pdf. [38]

OECD (2016), *Enhancing Public Service Delivery for the Private Sector in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/93d10cf7-en. [55]

Office of the United States Trade Representative (2019), *301 Special Report*, USTR, Washington DC, https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Special_301_Report.pdf. [178]

Office of the United States Trade Representative (2018), *301 Special Report*, USTR, Washington DC, https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf. [179]

Office of the United States Trade Representative (2018), *Special 301 Report*, USTR, https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf. [232]

Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs of Kazakhstan (2019), *Annual Report 2019*, Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs of Kazakhstan, Nur-Sultan, https://ombudsmanbiz.kz/details/ndownload.php?fn=31&lang=rus. [61]

President of Uzbekistan (2018), *Decree of the President of the Republic of Uzbekistan on the Concept of Improving the Tax Policy of the Republic of Uzbekistan*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=119377. [284]

Prime Minister Office of Kazakhstan (2019), *Over 15 million public services rendered by Government for citizens in the first half of 2019*, https://www.government.kz/en/news/press/bolee-15-mln-gosuslug-okazano-pravitelstvom-dlya-grazhdan-v-i-polugodii-2019-goda-a-ospanov. [45]

PWC (2020), *Tax Summary: Turkmenistan*, Tax Summaries, PWC, London, https://taxsummaries.pwc.com/turkmenistan. [240]


©OECD 2021

PWC (2020), *Tax Summary: Uzbekistan*, Tax Summaries, PWC, London, https://taxsummaries.pwc.com/republic-of-uzbekistan. [285]

PWC (2019), *Tax Summaries*, PWC, London, https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/worldwide-tax-summaries.html. [239]

PWC/World Bank (2018), *Paying Taxes 2019*, Paying Taxes, World Bank Group, Washington DC, https://www.doingbusiness.org/en/reports/thematic-reports/paying-taxes-2019. [106]

Republic of Kazakhstan (2020), *Employment measures planned to reach 1 million 220 thousand people in 2020*, https://primeminister.kz/en/news/v-2020-godu-merami-sodeystviya-zanyatosti-planiruetsya-ohvatit-1-mln-220-tys-chelovek-mintruda-25396. [49]

Republic of Kazakhstan (2020), *Republic of Kazakhstan of March 20, 2020 No. 126*, https://primeminister.kz/ru/decisions/20032020-126. [47]

Republic of Kazakhstan (2020), *State Corporation 'Citizen Government' Online One Stop Shop*, https://egov.kz/cms/ru (accessed on 7 July 2020). [46]

Republic of Kazakhstan (2019), *Law on Legal Acts*, http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1600000480. [69]

Republic of Kazakhstan (2017), *Law on Subsoil and Subsoil Use*, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000125. [70]

Republic of Kazakhstan (2015), *100 Concrete Steps to 2025*, https://zerde.gov.kz/en/activity/100-steps/. [72]

Republic of Kazakhstan (2015), *Law on the High Judicial Council (No. 436-IV)*, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2018)050-e. [59]

Republic of Kazakhstan (2005), *Civil Code of Kazakhstan*, http://adilet.zan.kz/eng/docs/K940001000_. [57]

Republic of Tajikistan (2020), *О создании государственного унитарного предприятия "Таджагропромэкспорт"*, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=125361. [175]

Republic of Tajikistan (2019), *300 Days of Reform to Support Entrepreneurship and Improve the Investment Climate*, https://investcom.tj/en/newseng/590-round-table-on-supporting-industrial-entrepreneurship-improvement-of-investment-climate-within-framework-of-300-days-of-reforms.html. [155]

Republic of Tajikistan (2019), *Socio-Economic Indicators of the Republic of Tajikistan January-December 2019*, https://www.stat.tj/en/news/publications/the-publication-social-economic-situation-in-tajikistan-for-january-december-2019-was-released. [147]

Republic of Tajikistan (2018), *Decree of the President of the Republic of Tajikistan on the Moratorium on all Types of Inspections of Business Entities in the Manufacturing Sphere*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=104407. [182]

Republic of Tajikistan (2017), *Law on Normative Acts*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=97969. [185]

Republic of Tajikistan (2016), *Law on Investment*, https://cis- [174]


©OECD 2021

legislation.com/document.fwx?rgn=84794.

Republic of Tajikistan (2016), *National Development Strategy of Tajikistan to 2030*, http://investcom.tj/uploads/strategiya_2030_en.pdf. [154]

Republic of Tajikistan (2016), *National Development Strategy of the Republinc of Tajikistan for the Period up to 2030*, http://investcom.tj/uploads/strategiya_2030_en.pdf (accessed on 25 April 2019). [184]

Republic of Tajikistan (2015), *Concept on the System of Regulatory Impact Analysis in the Republic of Tajikistan*, http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=125878 (accessed on 29 April 2019). [187]

Republic of Tajikistan (2015), *Law on International Commercial Arbitration*, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=74321. [164]

Republic of Tajikistan (2014), *National Strategy for the Development of Intellectual Property 2014-2020*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=69527#A45R0V334Y. [158]

Republic of Tajikistan (2013), *Law on Investment Agreements*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=59050. [159]

Republic of Tajikistan (2012), *Land Code*, https://www.medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02509-ru.pdf. [180]

Republic of Tajikistan (2012), *Tax Code*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=54848 (accessed on 2020). [173]

Republic of Tajikistan (2011), *Law on Free Economic Zones*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=43138. [161]

Republic of Tajikistan (2008), *Civil Procedure Code of the Republic of Tajikistan*, http://www.asia-realty.ru/co-zakon-tajikistan.php?Id=348 (accessed on 26 April 2019). [168]

Republic of Tajikistan (2008), *Economic Procedural Code*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=21131. [163]

Republic of Tajikistan (2008), *Law on Arbitration Courts*, http://tpp.tj/put2011/pdf/rules/17.pdf. [165]

Republic of Tajikistan (2007), *Law on Investment*, https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/tjk_e/WTACCTJK21A1_LEG_7.pdf. [157]

Republic of Tajikistan (2007), *Law on Production Sharing Agreements*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=16597. [160]

Republic of Turkmenistan (2020), *Внешнеэкономическая стратегия Туркменистана: инновационный алгоритм*, https://turkmenistan.gov.tm/?id=21453. [199]

Republic of Turkmenistan (2019), *Law on Licensing*, The Ministry of Adalat of Turkmenistan Official Website, http://www.minjust.gov.tm/ru/php/ygtyarnama.php (accessed on 23 August 2019). [222]

Republic of Turkmenistan (2019), *Ministry of Justice Homepage*, [218]


©OECD 2021

http://www.minjust.gov.tm/ru/php/home.php (accessed on 8 August 2019).

Republic of Turkmenistan (2017), *Law on Free Economic Zones*, http://www.minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=15171. [201]

Republic of Turkmenistan (2017), *Law on Legal Acts*, http://www.minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=15163. [246]

Republic of Turkmenistan (2016), *The Constitution of the Republic of Turkmenistan*, https://www.osce.org/ru/odihr/262471?download=true. [233]

Republic of Turkmenistan (2014), *Law on International Commercial Arbitration*, http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=15025. [244]

Republic of Turkmenistan (2009), *Law on State Support for Small and Medium Enterprises*, http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=6963. [229]

Republic of Turkmenistan (2009), *Law on State Support of Small and Medium Sized Enteprises*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=28818. [241]

Republic of Turkmenistan (2005), *Tax Code*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=6768. [237]

Republic of Turkmenistan (2004), *Tax Code of the Republic of Turkmenistan*, http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=8381. [243]

Republic of Turkmenistan (2000), *Law on Enterprises*, http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=649. [221]

Republic of Turkmenistan (1999), *Decree on the State Agricultural Development Fund of Turkmenistan*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=23007. [242]

Republic of Turkmenistan (1999), *Law on Joint Stock Companies*, http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=580. [216]

Republic of Turkmenistan (1993), *Law on Bankruptcy*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=5192. [235]

Republic of Turkmenistan (1993), *Law on Patents*, http://www.turkmenlegaldatabase.info/documents/catId/4.html. [231]

Republic of Turkmenistan (1992), *Law on Foreign Investment in Turkmenistan*, http://www.turkmenlegaldatabase.info/documents/catId/4.html. [215]

Republic of Turkmenistan (1992), *Law on Investment Activity in Turkmenistan*, http://www.minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=254. [214]

Republic of Uzbekistan (2020), *Decree on the Next Measures to Support Households and Business during Coronavirus Pandemic*, https://president.uz/ru/lists/view/3482. [307]

Republic of Uzbekistan (2020), *Presidential Decree 81/20 "О мерах по дальнейшему сокращению присутствия государства в экономике, коренному реформированию предприятий с государственным участием и внедрению в их деятельность современных методов корпоративного управления"*, [266]


©OECD 2021

https://regulation.gov.uz/ru/document/14177.

Republic of Uzbekistan (2020), *Presidential Decree No. 6096*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=127623 (accessed on 2020). [267]

Republic of Uzbekistan (2020), *Tax Code*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=20583. [283]

Republic of Uzbekistan (2019), *Draft Tax Code*, https://regulation.gov.uz/ru/document/7232-nalogovy_kodeks_respubliki_uzbekistan (accessed on 20 January 2020). [258]

Republic of Uzbekistan (2019), *Electronic Tax Services*, https://my.soliq.uz/main/?lang=ru (accessed on 14 May 2019). [282]

Republic of Uzbekistan (2019), *Law No. ZRU-522 "On privatization of non-agricultural land plots"*, https://lex.uz/docs/4834550 (accessed on 2020). [264]

Republic of Uzbekistan (2019), *On Further Measures for the Implementation of the Mechanisms for Attracting FDI into the Economy No. 4300*, https://lex.uz/docs/4312750 (accessed on 2020). [263]

Republic of Uzbekistan (2019), *Presidential Decree 5630 On the Dissolution of GKK*, https://lex.uz/docs/4160396. [268]

Republic of Uzbekistan (2019), *Presidential Decree 5643 On Measures to Improve the Management in the Sphere of Investment and Foreign Trade*, https://lex.uz/docs/4182349. [269]

Republic of Uzbekistan (2018), *Decree of the President of the Republic of Uzbekistan on Introducing Changes and Amendments, as well as Recognizing as Invalid some Decisions of the President of the Republic of Uzbekistan and the Government of the Republic of Uzbekistan*, http://lex.uz/docs/3747818 (accessed on 17 May 2019). [293]

Republic of Uzbekistan (2018), *Decree of the President of the Republic of Uzbekistan on Measures to Further Reduce and Simplify Licensing and Licensing Procedures in the Field of Entrepreneurial Activity, as well as Improving Business Conditions*, http://www.lex.uz/ru/docs/3676962 (accessed on 13 May 2019). [290]

Republic of Uzbekistan (2018), *Decree of the President of the Republic of Uzbekistan on the Approval of the Innovation Development Strategy of the Republic of Uzbekistan for 2019-2021*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=109926 (accessed on 13 May 2019). [302]

Republic of Uzbekistan (2018), *Law of the Republic of Uzbekistan on Mediation*, http://lex.uz/docs/3805229?query=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8 (accessed on 16 May 2019). [297]

Republic of Uzbekistan (2018), *Presidential Decree 5584 On Measures to Improve Civil Aviation*, https://www.lex.uz/ru/docs/4082764. [260]

Republic of Uzbekistan (2018), *Reform Roadmap 2019-21*, https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=109926. [257]

Republic of Uzbekistan (2017), *Decree of the President of the Republic of Uzbekistan on Measures to Further Expand the Support Mechanisms for Economically Insolvent Enterprises, as well as to Stimulate the Organisation of New Production Facilities Based on* [292]


©OECD 2021

*Real Estate Commercial Banks*, http://lex.uz/docs/3178661?query=%D0%91%D0%90%D0%9D%D0%9A%D0%A0%D0%9E%D0%A2%D0%A1%D0%A2%D0%92%D0%9E (accessed on 17 May 2019).

Republic of Uzbekistan (2017), *Decree of the President of the Republic of Uzbekistan on the Action Strategy for the Further Development of the Republic of Uzbekistan*, http://www.lex.uz/ru/docs/3107042 (accessed on 13 May 2019). [303]

Republic of Uzbekistan (2017), *National Development Strategy 2017-21*, https://tashkenttimes.uz/national/541-uzbekistan-s-development-strategy-for-2017-2021-has-been-adopted-following-discussion. [256]

Republic of Uzbekistan (2017), *Order of the Minister of Justice of the Republic of Uzbekistan on Introducing Amendments and Additions to the Order "On the approval of the Methodological Instructions on the procedure for preparing, legal and technical clearance and legal expertise of draft regulatory legal acts introduced by state and economic authorities, local state authorities to the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan"*, http://lex.uz/docs/3094948?ONDATE=16.01.2017%2000#3095182 (accessed on 21 May 2019). [306]

Republic of Uzbekistan (2017), *Presidential Decree No. PP-3067 "On measures for further improvement of the process of sale of state property"*, http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=3239695. [265]

Republic of Uzbekistan (2017), *State Programme for the Realisation of the Strategy on Five Priority Areas for Development of the Republic of Uzbekistan 2017-2021*, https://www.minjust.uz/en/activity/state-programms/97066/ (accessed on 2020). [273]

Republic of Uzbekistan (2014), *Regulation of the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan on Measures to Implement a System for Assessing the Impact of Legislation on Business*, http://lex.uz/docs/2509057 (accessed on 21 May 2019). [305]

Republic of Uzbekistan (2012), *On amendments and additions to the law of the Republic of Uzbekistan "On regulatory legal acts"*, https://www.lex.uz/acts/2105726 (accessed on 2020). [289]

Republic of Uzbekistan (2012), *Order of the Minister of Justice on Approval of Guidelines on the Procedure for the Preparation, Legal and Technical Clearance and Legal Expertise of Draft Regulatory Acts Introduced by State and Economic Authorities, State Government Bodies in the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan*, http://lex.uz/docs/1999246 (accessed on 21 May 2019). [304]

Reuters (2020), *Kyrgyzstan in talks to restructure $1.8 billion in debt to China*, Reuters, London, https://fr.reuters.com/article/ousivMolt/idUSKCN22B0OG. [12]

Reuters (2020), *Reuters-Eikon sovereign risk database*, Reuters, London, https://www.reuters.com/markets/bonds. [10]

RFERL (2019), "Former British Ambassador Becomes Kyrgyzstan's Business Ombudsman", *Radio Free Europe/Radio Liberty*, https://www.rferl.org/a/former-british-ambassador-becomes-kyrgyzstan-s-business-ombudsman/30008229.html. [32]

Rodrik, D., A. Subramanian and F. Trebbi (2002), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions [17]


©OECD 2021

over Geography and Integration in Economic Development”, *NBER Working Paper Series*, No. 9305, NBER, Cambridge MA, https://www.nber.org/papers/w9305.

Santander (2020), *Kyrgyzstan: Foreign Investment*, Santander, Boadilla del Monte, https://santandertrade.com/en/portal/establish-overseas/kyrgyzstan/investing-3 (accessed on 31 January 2021). [85]

Santander (2020), *Turkmenistan: Foreign Investment*, Santander, Boadilla del Monte, https://en.portal.santandertrade.com/establish-overseas/turkmenistan/investing-3 (accessed on 31 January 2021). [196]

Shafer, M. (1994), *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Cornell Studies in Political Economy, Cornell University Press, https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv2n7fn1. [20]

Sharipov, Y. (2019), “Enforcement of Arbitral Awards in Uzbekistan: Challenges and Uncertainties”, *Kluwer Arbitration Blog*, Published online, http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/11/11/enforcement-of-arbitral-awards-in-uzbekistan-challenges-and-uncertainties/. [294]

State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics (2019), *2019 Macroeconomic Indicators (database)*, https://stat.uz/en/. [252]

Strokova, V. and M. Ajwad (2017), *Tajikistan Jobs Diagnostic: Strategic Framework for Jobs*, Jobs Series, No. 1, World Bank Group, Washington DC, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26029/112666-WP-WBTJKJobDENGcompletewebopt-PUBLIC.pdf?sequence=9&isAllowed=y. [148]

Supreme Court of the Kyrgyz Republic (2019), *Supreme Court of the Kyrgyz Republic Homepage*, Supreme Court of the Kyrgyz Republic, Bishkek, http://sot.kg/. [115]

The Oxford Institute for Energy Studies (2019), “Central Asian Gas: Prospects for the 2020s”, *OIES Paper*, No. 155, The Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, https://doi.org/10.26889/9781784671525. [209]

The Union of Industrialists and Entrepreneurs of Turkmenistan (2019), *Union of Industrialists and Entrepreneurs of Turkmenistan’s official website*, The Union of Industrialists and Entrepreneurs of Turkmenistan, Ashgabat, https://tstb.gov.tm/. [248]

Trading Economics (2020), *Turkmenistani Manat 2001-2020 (database)*, Trading Economics (online), https://tradingeconomics.com/turkmenistan/currency. [207]

Transparency International (2018), *Customs Corruption in Kazakhstan: A Trade Mirror Analysis*, Transparency International, Berlin, https://knowledgehub.transparency.org/product/customs-corruption-in-kazakhstan-a-trade-mirror-analysis. [67]

Turkmen Portal (2020), “Туркменистан в связи со сложной обстановкой в мире сократит расходование Госбюджета с сохранением социальных обязательств и поддержки предпринимателей”, *Turkmen Portal*, https://turkmenportal.com/blog/27364/turkmenistan-v-svyazi-so-slozhnoi-obstanovkoi-v-mire-sokratit-rashodovanie-gosbyudzheta-s-sohraneniem-socialnyh-obyazatelstv-i-podderzhki. [211]


©OECD 2021

Turkmenistan Today (2020), “Состоялось заседание Кабинета Министров Туркменистана”, *Turkmenistan Today*, http://tdh.gov.tm/news/articles.aspx&article22700&cat11. [213]

UNCTAD (2019), *Country Fact Sheet Kyrgyzstan*, World Investment Report, UNCTAD, Geneva, https://unctad.org/system/files/non-official-document/wir20_fs_kg_en.pdf. [84]

UNCTAD (2019), *Country Navigator: Turkmenistan*, UNCTAD, Geneva, https://investmentpolicy.unctad.org/country-navigator/223/turkmenistan (accessed on 31 January 2021). [234]

UNCTAD (2019), *General Profile: Tajikistan*, UNCTAD, Geneva, https://unctadstat.unctad.org/countryprofile/generalprofile/en-gb/762/index.html. [152]

UNCTAD (2019), *General Profile: Uzbekistan*, UNCTAD, Geneva, https://unctadstat.unctad.org/countryprofile/generalprofile/en-gb/860/index.html. [253]

UNCTAD (2019), *Uzbekistan: Bilateral Investment Treaties (BITs)*, Investment Policy Hub, UNCTAD, Geneva, https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/226/uzbekistan (accessed on 13 May 2019). [298]

UNCTAD (2016), *Investment Policy Review of Kyrgyzstan*, Investment Policy Reviews, United Nations, Geneva, http://dx.doi.org/10.18356/1422c5a4-en (accessed on 2 July 2019). [99]

UNCTAD (2016), *Investment Policy Review of Tajikistan*, Investment Policy Reviews, UNCTAD, Geneva, http://dx.doi.org/10.18356/1ab8f890-en. [166]

UNCTAD (2011), *MTS v. Turkmenistan (I)*, Investment Policy Hub, UNCTAD, Geneva, https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/404/mts-v-turkmenistan-i-. [223]

UNCTADstat (2020), *UNCTAD Stat (database)*, UNCTAD, Geneva, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (accessed on 31 January 2021). [194]

UNDP/USAID (2019), *Doing Business Enforcing Contracts - Uzbekistan*, USAID, Washington DC, https://www.uz.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/Publications/economicgovernance/Doing_Business_Enforcing_Contracts_ROL_2019/un_doc_uzb_DB_Enforcing_Contracts-Uzbekistan_eng.pdf. [295]

UNECE (2019), *Environmental Performance Reviews: Kazakhstan*, Environmental Performance Reviews, No. Third edition, UNECE, Geneva, http://dx.doi.org/10.18356/3f11007e-en. [53]

UNECE (2013), *Policy Assessment and Recommendations: Turkmenistan*, Promoting Green Innovation, United Nations, Geneva, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/Assessment_Turkmenistan.pdf. [230]

UNESCAP (2019), *Implementation of WTO TFA in Central Asia and opportunities from e-commerce and paperless*, https://www.unescap.org/sites/default/files/1%20Edil%20Kalashev_Session%204.pdf. [80]

United Kingdom (2015), *2010 to 2015 Government Policy: Business Regulation (Appendix 4)*, [279]


©OECD 2021

UK Government, https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation.

US Department of Commerce (2019), *Kyrgyz Republic - Market Challenges*, Country Commercial Guides, US Department of Commerce, Washington DC, https://www.export.gov/article?id=Kyrgyz-Republic-Market-Challenges (accessed on 1 August 2019). [140]

US Department of Commerce (2019), *Tajikistan - Market Overview*, Country Commercial Guides, US Department of Commerce, Washington DC, https://www.export.gov/article?series=a0pt0000000PAuwAAG&type=Country_Commercial__kav. [162]

US Department of Commerce (2019), *Uzbekistan - Market Overview*, Country Commercial Guides, US Department of Commerce, Washington DC, https://www.export.gov/article?series=a0pt0000000PAv7AAG&type=Country_Commercial__kav. [255]

US Department of State (2019), *Investment Climate Statement: Kazakhstan*, Investment Climate Statements, US Department of State, Washington DC, https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/kazakhstan/. [64]

US Department of State (2019), *Investment Climate Statement: Turkmenistan*, Investment Climate Statements, US Department of State, Washington DC, https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/turkmenistan/. [217]

US Department of State (2018), *Investment Climate Statement: Kyrgyz Republic*, Investment Climate Statements, US Department of State, Washington DC, https://www.state.gov/reports/2018-investment-climate-statements/kyrgyz-republic/. [100]

US Department of State (2018), *Investment Climate Statement: Uzbekistan*, Investment Climate Statements, US Department of State, Washington DC, https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm?year=2018&dlid=281718#wrapper. [296]

US Department of State (2016), *Investment Climate Statement: Tajikistan*, Investment Climate Statements, US Department of State, Washington DC, https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2016/sca/254493.htm (accessed on 25 April 2019). [169]

WHO (2020), *World Health Organization Global Health Expenditure (database)*, WHO, Geneva, http://apps.who.int/nha/database. [156]

Wolters Kluwer (2019), *Enforcement of Arbitral Awards in Uzbekistan: Challenges and Uncertainties*, http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/11/11/enforcement-of-arbitral-awards-in-uzbekistan-challenges-and-uncertainties/. [300]

World Bank (2020), *COVID-19 and Human Capital*, World Bank Group, Washington DC, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1643-7. [15]

World Bank (2020), *Doing Business 2020*, World Bank Group, Washington DC, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1440-2. [24]

World Bank (2020), *Trade to GDP (database)*, World Bank Group, Washington DC, https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=KZ-KG-TJ-UZ-TM-OE-EU (accessed on 1 January 2021). [4]

World Bank (2020), *World Development Indicators (database)*, World Bank Group, Washington DC, https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (accessed on 31 January 2021). [1]

World Bank (2019), *Country Partnership Agreement for the Republic of Tajikistan FY19-FY23*, World Bank Group, Washington DC, http://dx.doi.org/10.1596/31734. [13]

World Bank (2019), "Doing Business", in *Doing Business 2019: Training for Reform*, World Bank Group, Washington DC, http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2017.07.011. [41]

World Bank (2019), *Domestic Credit to Private Sector (database)*, World Bank Group, Washington DC, https://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.PRVT.GD.ZS?end=2018&locations=OE-KZ-KG-TJ-GE-US&start=2018&view=bar (accessed on 31 January 2021). [149]

World Bank (2019), *Economic Profile: Kazakhstan*, Doing Business 2019: Training for Reform, World Bank Group, Washington DC, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31895/DBinKazakhstan2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [71]

World Bank (2019), *Economic Profile: Kyrgyz Republic*, Doing Business 2019: Training for Reform, World Bank Group, Washington, DC, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30765/WP-DB2019-PUBLIC-Kyrgyz-Republic.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed on 4 July 2019). [117]

World Bank (2019), *Economic Profile: Tajikistan*, Doing Business 2019: Training for Reform, World Bank Group, Washington DC, https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2018/11/01/doing-business-2019-tajikistan-ranking#:~:text=In%20absolute%20terms%2C%20Tajikistan%20improved,Business%202019%3A%20Training%20for%20Reform. [31]

World Bank (2019), *Economic Profile: Uzbekistan*, Doing Business 2019: Trainng for Reform, World Bank Group, Washington DC, http://documents1.worldbank.org/curated/en/195921541589470772/pdf/131866-WP-DB2019-PUBLIC-Uzbekistan.pdf. [288]

World Bank (2019), *Economy Profile: Kyrgyz Republic*, Doing Business 2019: Training for Reform, World Bank Group, Washington DC, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30765/WP-DB2019-PUBLIC-Kyrgyz-Republic.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [91]

World Bank (2019), "Investment Protection Along the Belt and Road", *MTI Discussion Paper*, World Bank Group, Washington DC, http://dx.doi.org/10.1596/31247. [129]

World Bank (2019), *Kyrgyz Republic Economic Update*, World Bank Group, Washington DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33122. [76]

World Bank (2019), *Nurturing Tajikistan's Growth Potential*, Country Economic Memorandum [170]


©OECD 2021

for Tajikistan, World Bank Group, Washington DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/283081560956198220/pdf/Tajikistan-Country-Economic-Memorandum-Nurturing-Tajikistan-s-Growth-Potential.pdf.

World Bank (2019), *Personal Remittances Received (current US$): Kyrgyz Republic (database)*, World Bank Group, Washington DC, https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=KG (accessed on 31 January 2021). [79]

World Bank (2019), *Support to Public Financial Management and State-Owned Enterprises Reforms to Benefit Uzbekistan's Citizens and Economy*, Press Release, No. 2019/ECA/121, 24 May, World Bank Group, Washington DC, https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/05/24/uzbekistan-institutional-capacity-building-project.print. [262]

World Bank (2019), *The World Bank in Turkmenistan: Country Snapshot*, World Bank Group, Washington DC, http://pubdocs.worldbank.org/en/938041571374548893/Turkmenistan-Snapshot-Oct2019.pdf. [204]

World Bank (2018), *Poverty in Tajikistan*, World Bank Group, Washington DC, https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/10/26/poverty-in-tajikistan. [146]

World Bank (2017), *Heightened Vulnerabilities Despite Sustained Growth*, Tajikistan Country Economic Update, No. Fall 2017, World Bank Group, Washington DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29101. [150]

World Bank (2014), "Tajikistan: Fiscal Risks from State-Owned Enterprises"*, Takijistan policy notes on public expenditures*, No. 5, World Bank Group, Washington DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20749. [176]

World Bank/EBRD (2019), *Uzbekistan 2019 Country Profile*, Enterprise Surveys: What Businesses Experience, World Bank Group, Washington DC, https://www.enterprisesurveys.org/content/dam/enterprisesurveys/documents/country/Uzbekistan-2019.pdf. [251]

World Bank/EBRD/EIB (2019), *Uzbekistan 2019: Country Profile*, Enterprise Surveys: What Businesses Experience, World Bank Group, Washington DC, https://www.enterprisesurveys.org/content/dam/enterprisesurveys/documents/country/Uzbekistan-2019.pdf. [291]

World Bank/IFC (2008), *Regulatory Transformation In The Republic Of Korea*, Case Studies On Reform Implementation Experience, World Bank Group, Washington DC, http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/09/REGULATORY_TRANSFORMATION_IN_THE_REPUBLIC_OF_SOUTH_KOREA1.pdf. [278]

World Justice Project (2020), *Rule of Law Index 2020*, Rule of Law Index, World Justice Project, Washington DC, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf. [301]

World Justice Project (2019), *Kyrgyzstan Country Profile*, Country Profiles, World Justice Project, Washington DC, http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/KGZ (accessed on [120]

20 July 2020).

World Justice Project (2019), *WJP Rule of Law Index (database)*, WHO, Geneva, https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/ (accessed on 31 January 2021). [63]

WTO (2021), *Tajikistan Country Profile*, Trade Facilitation Agreement Database, WTO, Geneva, https://tfadatabase.org/members/tajikistan (accessed on 8 July 2020). [190]

WTO (2020), *Members endorse Turkmenistan's WTO observer status*, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/acc_22jul20_e.htm. [200]

WTO/Trade Facilitation Agreement Facility (2019), *Tajikistan Country Profile*, Trade Facilitation Agreement Facility, WTO, Geneva, https://www.tfafacility.org/tajikistan (accessed on 25 July 2019). [193]

Yeliseyeu, A. (2019), "The Eurasian Economic Union: Expectations, Challenges, and Achievements"*, Policy Paper*, The German Marshall Fund of the United States, Washington DC, http://www.gmfus.org/listings/research/type/publication. [141]


©OECD 2021

# Совершенствование правовой среды предпринимательства и инвестиционной деятельности в странах Центральной Азии

Недостатки базовых условий развития частного сектора и привлечения прямых иностранных инвестиций способствовали тому, что экономический рост в странах Центральной Азии находится в опасной зависимости от малочисленных и зачастую нестабильных факторов, главным образом от экспорта сырья и трудовых ресурсов. Несмотря на реформы, проводимые правительствами стран региона в последние годы (в том числе оптимизацию законодательства, новые программы по внедрению цифровых технологий и так далее), деловой климат в Центральной Азии остается сложным. Даже при том что официальные источники свидетельствуют о явном улучшении условий, отсутствие единообразия в подходах к практической реализации и правоприменению, равно как и частые изменения политического курса, создают значительный разрыв между предусмотренными законом средствами правовой защиты и реальными условиями, в которых приходится действовать предприятиям. Вследствие пандемии COVID-19 данная проблема стала еще острее, тем самым подчеркивая давно назревшую необходимость устранить препятствия развитию бизнеса, чтобы способствовать переходу региона к более динамичной модели роста, опирающейся на частный сектор.

В настоящем отчете, который относится к текущему проекту, осуществляемому при финансовой поддержке Европейского союза, рассматривается одна группа таких препятствий: нормативно-правовые условия предпринимательской и инвестиционной деятельности в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. Он содержит результаты оценки десяти составляющих правовой среды, имеющих наибольшее значение для благоприятного делового климата: нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности; налогообложения; земельного законодательства; процедур регистрации; обеспечения исполнения договоров и урегулирования споров; условий деятельности предпринимателей; упрощения процедур торговли; режима экспроприации; механизмов выхода; диалога между государством и частным сектором. На основе этих десяти составляющих в отчете определены приоритетные области реформ, необходимых каждой из стран; чаще всего они связаны с актуальными для большинства вопросами инвестиций, торговли и местных условий экономической деятельности. В отчете приводятся индивидуальные политико-экономические рекомендации для каждой из пяти стран, касающиеся данных приоритетов.

www.oecd.org/eurasia

Co-funded by the
European Union