

**Программа развития Организации Объединенных Наций  
Кыргызстан**



# **КЫРГЫЗСТАН НА НОВОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ**

**Сентябрь 2005 года**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Состав экспертной группы</b>	<b>3</b>
<b>Сокращения</b>	<b>4</b>
<b>Резюме</b>	<b>5</b>
<b>Введение</b>	<b>9</b>
<b>Глава 1. Итоги 15 лет развития Кыргызстана</b>	<b>10</b>
<b>Глава 2. Демократизация государства</b>	<b>13</b>
2.1. Конституционная реформа	13
2.2. Судебная реформа	16
2.3. Административная реформа	19
2.4. Местное самоуправление и децентрализация государства	21
2.5. Борьба с коррупцией и обеспечение прозрачности государства	22
<b>Глава 3. Обеспечение устойчивого экономического роста</b>	<b>25</b>
3.1. Достижение макроэкономической стабильности	25
3.2. Установление благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата	31
3.3. Структурные преобразования	42
3.4. Внешняя торговля и внешнеэкономические отношения	50
<b>Глава 4. Обеспечение устойчивости и повышение эффективности социального сектора</b>	<b>53</b>
4.1. Образование	53
4.2. здравоохранение	55
4.3. Социальная защита	56
4.4. Пенсионное обеспечение	57
<b>Приложение. Индикаторы социально-экономического развития Кыргызской Республики</b>	<b>60</b>

## **СОСТАВ ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ**

### **Редакционная группа:**

Марек Домбровский — координатор группы  
Петр Козаржевский  
Роман Могилевский

### **Эксперты-соавторы доклада:**

Гульнара Ибраева  
Павел Кадочников  
Зайнидин Курманов  
Ирина Лукашова  
Ирина Макенбаева  
Малгожата Маркевич  
Султан Медеров  
Вадим Новиков  
Виктор Осятыньски  
Иманкадыр Рысалиев  
Сергей Синельников  
Мурат Суюмбаев  
Зауре Сыдыкова  
Марат Тазабеков  
Илья Трунин  
Табылды Умралиев  
Давид Усупашвили  
Рафкат Хасанов  
Константин Яновский

### **Организация и координация проекта со стороны ППРОН:**

Айкан Муканбетова  
Айжан Иманкулова

### **Аналитические центры, принимавшие участие в проекте:**

CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава  
Центр социально-экономических исследований CASE–Кыргызстан, Бишкек  
Институт экономики переходного периода, Москва

## СОКРАЩЕНИЯ

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ВЭД	Внешнеэкономическая деятельность
ГКВ	Государственные казначейские векселя
ГМУП	Гарантированный минимальный уровень потребления
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕЕП	Единое ежемесячное пособие
ЖК	Жогорку Кенеш
КСФК	Кыргызская сельскохозяйственная финансовая корпорация
КФБ	Кыргызская фондовая биржа
МВФ	Международный валютный фонд
НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
НДС	Налог на добавленную стоимость
НПО	Неправительственная организация
ПГИ	Программа государственных инвестиций
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СМИ	Средства массовой информации
СНГ	Содружество Независимых Государств
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
СФ	Социальный фонд
ФОМС	Фонд обязательного медицинского страхования
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
БЕЕПС	Business Environment and Enterprise Performance Survey
НИРС	Heavily Indebted Poor Countries
ПРГФ	Poverty Reduction and Growth Facility

## РЕЗЮМЕ

- i. Данный документ подготовлен международной экспертной группой, организованной по инициативе ПРООН. Его главной целью является представление вновь избранным Президенту, Правительству и Парламенту Кыргызстана, а также широкой общественности обновленной концепции политических, экономических и социальных реформ. Независимый характер экспертной группы гарантирует неполитический характер представленного анализа, выводов и рекомендаций.
- ii. В первые годы независимости Кыргызстан пользовался заслуженной репутацией самой свободной, демократической и рыночной страны в Центральной Азии. Однако впоследствии началось постепенное сползание в сторону авторитаризма, стали нарушаться права человека, принцип свободных выборов, свобода политических партий и СМИ, независимость правосудия. В результате органы государственной власти, суды и правоохранительные органы были парализованы коррупцией и профессиональной некомпетентностью, не выполняя своих уставных функций и преследуя граждан и бизнес вместо того, чтобы защищать их права и свободы.
- iii. Революционные события марта 2005 года создали уникальную возможность для проведения реформы государства, повышения эффективности, прозрачности и подотчетности основных государственных институтов и создания эффективных гарантий прав и свобод человека. Реализация этих задач требует сбалансированного распределения конституционных полномочий между отдельными ветвями власти, четкого разграничения функций Президента и Премьер-министра, расширения полномочий Премьер-министра и правительства, формирования парламента на пропорционально-мажоритарной основе с введением порогов для политических партий, повышения его дееспособности и профессионализма, особенно в законотворческом процессе, эффективных гарантий независимости Национального банка КР, Счетной палаты, ЦИК, Прокуратуры, Конституционного суда и всей судебной системы, четкого разграничения функций и полномочий между органами государства и местного самоуправления.
- iv. В новой Конституции надо обеспечить приоритет соблюдения прав и свобод человека, предоставляя отдельным лицам и организациям гражданского общества эффективные средства их защиты (например, расширенную возможность доступа к суду или право конституционной жалобы). Международный пакт гражданских и политических прав должен быть признан нормой прямого действия, с правом судов непосредственно применять его положения. Необходимо подчеркнуть роль частной собственности и свободы предпринимательства как основ социально-экономического строя Кыргызстана, а также предоставить эффективные средства защиты стабильности валюты и финансовой сбалансированности государства. С другой стороны, социальные права граждан должны определяться законом.
- v. Послереволюционные события весны 2005 года показали глубокий паралич судебной системы. Для эффективного соблюдения конституционных прав и свобод, улучшения предпринимательского климата и сдерживания административного произвола необходима комплексная правовая и судебная реформа. Она должна включать в себя реформу юридического образования, материального и процессуального законодательства, реформу правоохранительных органов (прокуратуры, милиции, органов государственной безопасности и т.п.), а также судебно-исполнительных органов, системы исполнения наказаний и правовых услуг (адвокатура, нотариат и т.п.). Независимая судебная система должна включать в себя суды общей юрисдикции, мировые суды и специализированные судебные и квазисудебные органы.

- vi. Основная цель административной реформы — это повышение эффективности работы органов государственного управления и сосредоточение их на предоставлении основных общественных благ, которые не в состоянии обеспечить рыночный механизм. Для этого необходимо дальнейшее упрощение структуры правительства и центрального аппарата управления, отмена дублирующих и ненужных функций, сокращение его численности и использование сэкономленных бюджетных средств на повышение зарплаты сохраняемых государственных служащих. Необходимо также продолжение реформы государственной службы, включая реформу органов местного самоуправления: обеспечение политической нейтральности и стабильности государственной службы, четкое разграничение политических и неполитических должностей, а также определение профессиональных критериев отбора кандидатов на должности государственных служащих на конкурсной основе, совершенствование системы их профессионального образования и карьерного продвижения, оплаты труда.
- vii. Местное самоуправление является ближайшим к населению уровнем власти. Необходимо четко определить сферу собственных полномочий органов местного самоуправления (традиционные вопросы местного значения), а также ввести понятие и механизм делегирования полномочий и задач нижестоящим уровням публичной власти, параллельно с передачей финансовых ресурсов для их выполнения. Органы местного самоуправления должны самостоятельно утверждать свой бюджет, при этом расходы будут направляться на реализацию собственных и делегированных полномочий, а доходы — формироваться за счет собственных налогов и грантов. Необходимо также провести реформу административно-территориального устройства страны с переходом на трехуровневую структуру: национальное правительство – региональные администрации – органы местного самоуправления.
- viii. Борьба с коррупцией должна включать в себя широкий комплекс мер, в частности, совершенствование антикоррупционного законодательства, либерализацию режима лицензирования и разрешений для бизнеса, повышение прозрачности государственного и местных бюджетов. Однако самый важный и эффективный инструмент в этой борьбе — это свободный доступ граждан и общественных организаций к информации, а также свободные, независимые от власти и бизнеса СМИ.
- ix. Для достижения долгосрочной устойчивости экономического роста необходимы низкая инфляция, стабильность национальной валюты, снижение дефицита бюджета и текущего счета платежного баланса. В свою очередь, путь к сокращению фискального дефицита ведет через увеличение доходов государства и недопущение необоснованного роста расходов. Устойчивость задолженности была восстановлена только лишь после реструктуризации и частичного списания внешнего долга Кыргызстана Парижским клубом в 2002 и 2005 гг. По условиям соглашения с ПК этот механизм уже не может быть больше использован в будущем, а значительная задолженность международным финансовым организациям не может быть предметом реструктуризации или сокращения. В связи с этим надо одновременно увеличивать способность погашать уже существующий долг и жестко контролировать новые заимствования.
- x. В сфере бюджетного управления предлагается переход на среднесрочное программное бюджетирование с привязкой финансирования к результатам деятельности, более четкое определение расходных приоритетов, отказ от любых форм неденежных расчетов (взаимозачеты, выплаты пособий в натуральной форме и пр.), передачу частному сектору многих функций, в настоящее время исполняемых государством.
- xi. Для увеличения бюджетных доходов, выравнивания налогового бремени и улучшения предпринимательского климата необходима комплексная налоговая реформа. От нее ожидается, в первую очередь, восстановление стандартной системы взимания НДС как всеобщего налога на потребление, т.е. с отсутствием секторальных освобождений и с

эффективным механизмом зачета/возмещения налога, уплаченного в предыдущих фазах производства. Другие меры должны включать в себя расширение налоговой базы и введение плоской шкалы подоходного налога, введение регрессионной шкалы отчислений в СФ, значительное увеличение отчислений в СФ для крестьян и налогоплательщиков, пользующихся патентной системой, постепенный отказ от оборотных налогов, увеличение ставок акциза на алкогольные и табачные изделия, совершенствование экологических платежей, введение налога на недвижимость и увеличение ставок налога на владельцев транспортных средств, водного налога и других ресурсных платежей. Для малого бизнеса предлагается два режима: налог на вмененный доход для микробизнеса и упрощенный налог для малого бизнеса, объем выручки которого ниже порога регистрации по НДС.

- xii. Необходимо сбалансировать права и обязанности налогоплательщиков и налоговых органов. Деятельность последних должна носить не карательный, а профилактический характер, основываясь на презумпции добросовестности налогоплательщика, ограничивая число прямых контактов налоговых органов с налогоплательщиками и определяя максимальный процент проверяемых ежегодно предприятий (например, 3%).
- xiii. Целесообразно принять и другие меры по улучшению предпринимательского и инвестиционного климата: обеспечить четкую иерархию правовых актов (конституционные нормы – международные договоры – законы – подзаконные акты), внедрить принцип «единого окна» при государственной регистрации юридических лиц, установить четкий перечень конкретных оснований отказа в регистрации, решить проблему добровольного ухода бизнеса с рынка, установить единый и исчерпывающий перечень лицензируемых видов деятельности, ввести процедуру пересмотра лицензируемых видов деятельности, основанную на процедуре «гильотина» и др. Необходимо сокращение количества и длительности проверок, а также повышение их эффективности. Полномочия инспекционных органов по их осуществлению должны быть установлены исключительно законами.
- xiv. Необходимы разработка и внедрение комплексных мер по защите прав собственности, кредиторов и договорных отношений, включающих совершенствование исполнения судебных решений (особенно в случае обращения взыскания на заложенное имущество), перенос акцента с защиты конкретных групп инвесторов (инсайдеров и миноритариев) на защиту всех категорий собственников и обеспечение прозрачности оборота собственностью, внедрение четкого разграничения полномочий органов предприятия в соответствии с континентальной (двухуровневой) моделью корпоративного управления, внедрение кодекса лучшей практики корпоративного управления. Надо обеспечить полное равенство правового режима для иностранных и отечественных инвесторов, включая право собственности на землю.
- xv. Улучшение инвестиционного и предпринимательского климата невозможно без демонополизации, реструктуризации и стимулирования конкуренции в инфраструктурных секторах. В частности, надо провести реструктуризацию и приватизацию энергетического, газового и транспортных секторов, а также приватизировать Кыргызтелеком и лишить его монопольной позиции. Правительство должно отойти от непосредственного управления объектами инфраструктуры и внедрить стабильные и прозрачные механизмы регулирования инфраструктурных секторов, включая доведение тарифов до уровня полного покрытия издержек и сокращение перекрестного субсидирования.
- xvi. Реформа коммунальных услуг должна включать в себя их демонополизацию, переход к учету индивидуального потребления, ликвидацию взаимозачетов, доведение тарифов до уровня покрытия издержек, оплату только реально предоставленных услуг и переход к адресной помощи для малоимущих потребителей.

- xvii. Процесс приватизации характеризовался до сих пор чрезмерной политизацией, в результате чего был почти полностью остановлен. В связи с этим следует принять курс на завершение приватизации путем снятия большинства ныне существующих запретов и ограничений, а также продажи оставшихся в руках государства пакетов акций и закрепление за приватизируемыми объектами права собственности на землю. На предприятиях, не подлежащих приватизации, можно рассмотреть возможность привлечения опытных зарубежных менеджеров.
- xviii. Необходимо поддерживать открытость экономики, а также стимулировать и диверсифицировать экспорт. Этому будет служить региональное сотрудничество и устранение существующих торговых, транспортных и транзитных барьеров. Кыргызстан должен содействовать скорейшему вступлению всех соседних стран в ВТО и переводу торговых отношений с ними на рыночную основу.
- xix. Необходимо привести систему образования в соответствие с реальными возможностями ее финансирования. Государственные гарантии должны касаться только права граждан на базовое среднее образование. Государственное финансирование полного среднего, профессионального и высшего образования должно быть сохранено только для одаренных детей из бедных семей, путем предоставления им личных грантов. Одновременно надо предоставить равные возможности развития как государственным, так и частным учебным заведениям, включая их участие в реализации государственных образовательных программ и содействовать развитию конкуренции, предоставив учащимся полное право выбора учебного заведения. Надо также предусмотреть возможность приватизации государственных учебных заведений.
- xx. В предыдущие годы Кыргызстан провел широкомасштабную реформу здравоохранения, одну из наиболее глубоких и внутренне согласованных из всех реформ, проводившихся в социальном секторе. Для ее успешного продолжения необходимо увеличение государственного финансирования здравоохранения при одновременном повышении собираемости взносов в ФОМС и повышении роли сооплаты; ограничение предоставления государственных гарантий в случаях, когда эффективный контроль за их реализацией оказывается невозможен (например, обеспечение больных лекарствами и питанием); организационное отделение ФОМС как покупателя услуг здравоохранения от их государственных и частных поставщиков, а также от Министерства здравоохранения как правительственного органа, отвечающего за политику здравоохранения и регулирование рынка медицинских услуг; привлечение частных медицинских учреждений к реализации государственных программ, а также предоставлению медицинских услуг, покупаемых ФОМС.
- xxi. Дальнейшим направлением развития системы социальной помощи должно стать повышение ее адресности. Для этого нужно уточнить методику оценки совокупного дохода семьи, используемого для начисления социальных пособий, особенно на селе. Высвободившиеся за счет повышения адресности средства нужно использовать для существенного увеличения размера пособий. Надо также сократить количество получателей пособий и осуществить замену разнообразных неденежных льгот и привилегий на прямые денежные выплаты.
- xxii. К сожалению, проведенная пенсионная реформа не позволила сбалансировать активы и обязательства пенсионной системы: несмотря на благоприятную демографическую ситуацию страны, пенсии для большинства пенсионеров остаются крайне низкими. Обеспечение стабильности выплат и повышения размера пенсий требует ограничения числа их получателей теми, кто реально нетрудоспособен. Для этого необходим комплекс изменений в пенсионном законодательстве, включающий повышение пенсионного возраста до 65 лет и отмену пенсионных привилегий для отдельных групп населения.

## **ВВЕДЕНИЕ**

1. Данный документ подготовлен международной экспертной группой, организованной по инициативе Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Его главной целью является представление вновь избранным Президенту, Правительству и Жогорку Кенешу Кыргызстана, а также широкой общественности как внутри, так и за пределами страны, обновленной средне- и долгосрочной концепции развития, затрагивающей стратегические проблемы политических, экономических и социальных реформ. Широкий процесс обсуждения тезисов доклада, организованный ПРООН, позволил привлечь во внимание разные точки зрения и учесть опыт многих специалистов и организаций, в том числе большой группы НПО<sup>1</sup>.
2. Независимый характер экспертной группы, состоящей как из отечественных, так и иностранных специалистов, гарантирует неполитический характер представленного анализа, выводов и рекомендаций. Они ни в коем случае не должны ассоциироваться с программами отдельных политических партий и политических сил в Кыргызстане, а также с позицией, занимаемой отдельными политиками. Несмотря на поддержку ПРООН, содержание данного документа не должно также рассматриваться как официальная позиция этой или других международных организаций системы ООН. Кроме того, данный документ не обязательно соответствует официальной позиции организаций, в которых постоянно работают или с которыми сотрудничают члены экспертной группы.
3. После революционных событий марта 2005 г. Кыргызстан оказался в поворотном пункте своей истории. Успешное сопротивление общества авторитарным тенденциям создало потенциальную возможность для проведения широкомасштабной политической реформы, которая призвана помочь модернизировать государственную, экономическую и социальную систему и повысить ее эффективность. Второй раз в истории независимого Кыргызстана появился шанс построения настоящего демократического, правового и открытого внешнему миру государства с полноценной устойчиво растущей рыночной экономикой, позволяющей достичь неуклонного снижения бедности. Однако это только шанс, а не гарантия успеха, и от того, как этим шансом воспользуется кыргызское общество и новое руководство страны, будет зависеть судьба Кыргызстана (а, возможно, и целого среднеазиатского региона) в ближайшее годы.
4. За последние 15 лет в Кыргызстане было подготовлено много программных документов, касающихся направлений развития и стратегии реформ, в том числе с участием международных организаций и международного экспертного сообщества. В большинстве случаев они содержали правильные рекомендации. Однако часть из них не была реализована по политическим причинам, часть устарела и нуждается в обновлении. Данный документ в значительной мере использует интеллектуальные результаты предыдущих программ и рекомендаций, особенно в тех случаях, когда они не были реализованы, и не претендует на то, чтобы обязательно предлагать что-то совершенно новое, нестандартное. В настоящем документе скорее ставится задача привести в соответствие с новыми реалиями и дополнить многие выдвинутые ранее предложения. Основная «добавленная стоимость» данного доклада по сравнению со многими предыдущими документами, по мнению авторов, состоит в выраженном акценте на значении политических реформ и их взаимосвязи с экономическими и социальными реформами. Авторы глубоко убеждены в том, что

---

<sup>1</sup> В частности, авторы доклада благодарны Мире Джангарачевой, Гульнаре Дыйканбаевой, Леониду Комарову, Кристоферу Лавлейсу, Оскону Молдокулову, Бакыту Сатыбекову, Жарасу Такенову, Яцеку Цукровскому, Мелите Якоб за их критические замечания к первой, рабочей версии данного доклада. Однако исключительную ответственность за его содержание и представленные в нем оценки и предложения несут члены авторского коллектива.

отсутствие политических возможностей проведения более глубокой реформы неэффективного постсоветского государства было главным фактором, сдерживавшим экономические и социальные преобразования не только в Кыргызстане, но и практически во всех остальных странах СНГ.

5. Ограниченный объем и короткие сроки подготовки доклада не позволили затронуть всех важных проблем развития страны (в доклад не вошли, например, экологические вопросы), а также предложить детальные технические рекомендации по всем направлениям. Многие проблемы и многие предложения реформ, упомянутые в этом докладе, нуждаются в дополнительном обсуждении с учетом специализированных экспертных разработок прежде, чем они будут готовы к практической реализации. Данный доклад представляет собой предложения к общей концепции реформирования страны, которые подлежат дальнейшей детализации в ходе последующей работы различных экспертных групп.

## **ГЛАВА 1. ИТОГИ 15 ЛЕТ РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСТАНА**

6. Развитие Кыргызстана в период после обретения независимости во многом определялось теми ресурсами и теми проблемами, которые ему были даны природой и которые он унаследовал от СССР. К наиболее существенным начальным условиям, повлиявшим на развитие страны, можно отнести:

- ◆ **географическое положение** Кыргызстана, характеризующееся отсутствием непосредственного выхода к морским портам и удаленностью от основных мировых центров экономического и социального развития;
- ◆ **аграрно-индустриальную структуру экономики**, где большинство крупных промышленных предприятий работало на всесоюзные нужды (в том числе военно-промышленного комплекса), находясь в чрезмерно тесной зависимости от партнеров в других республиках СССР и от всесоюзного бюджета. Они были неспособны выпускать другую, конкурентоспособную продукцию; большая часть сельского хозяйства также была неэффективна и неконкурентоспособна.
- ◆ **отсутствие** большого количества легко извлекаемых и экспортируемых **природных ресурсов**;
- ◆ хорошо развитая **социальная инфраструктура** и относительно высокий уровень жизни<sup>2</sup> населения;
- ◆ большое влияние на общественное сознание традиционной сельской культуры и ментальности;
- ◆ отсутствие в республике многих институтов, присущих независимому государству (центральный банк, пограничная служба, таможня и др.);
- ◆ отсутствие у абсолютного большинства граждан и государственных институтов опыта жизни и деятельности в новой, независимой стране в условиях демократии и рыночной экономики.

7. В первые годы независимости действие этих фундаментальных факторов наложило на последствия **политической и макроэкономической нестабильности** (межэтнические конфликты, инфляция, острый дефицит потребительских товаров и т.д.), сопровождавшей последние годы существования СССР и в полной мере затронувшей Кыргызстан. Распад СССР, **прекращение субсидий из центра и поставок дешевых энергоресурсов** из других республик, кризис в межреспубликанской торговле, прекращение оборонного заказа, резкое изменение относительных цен и скачкообразный рост транспортных издержек,

---

<sup>2</sup> По сравнению с тем, какой он мог бы быть в отсутствие субсидий из центрального бюджета СССР.

необходимость решать совершенно новые задачи, с которыми столкнулись государство и граждане, привели к серьезным социально-экономическим последствиям:

- ◆ страна пережила **гиперинфляцию** и очень значительный **экономический спад**, потеряв в совокупности около половины ВВП и три четверти промышленного производства; в экономике стали преобладать сельское хозяйство и услуги, в особенности торговля;
- ◆ падение реальной заработной платы и социальных выплат, безработица, незнание правил жизни в рыночной экономике привели к **росту бедности**, охватившей более половины населения Кыргызстана, а также к сильному материальному расслоению общества;
- ◆ бедность и ощущение нестабильности стимулировали довольно значительный **эмиграционный отток** населения из страны;
- ◆ заметно затруднилось и **ухудшилось функционирование** системы образования, здравоохранения, культуры и других важнейших **компонентов социальной сферы**.

8. В эти годы происходила интенсивная **адаптация** государственных органов и граждан к жизни в новых условиях; все должны были определить свои новые возможности и роли. Важнейшим достижением этого периода стало сохранение в республике политической стабильности, чему в огромной степени способствовал принятый правительством и поддержанный народом курс на реформы, на построение в Кыргызстане демократии и рыночной экономики, на строительство государственных институтов, поддержание мира и согласия внутри страны, открытость внешнему миру и сотрудничество с международными организациями развития.

9. Реформы, активно проводившиеся в государственном устройстве, экономике, социальном секторе, позволили к середине 1990-х годов создать основные государственные институты, возобновить экономический рост, достичь первичной макроэкономической стабилизации, предотвратить полный коллапс социальной сферы. В эти же годы происходили важные преобразования в экономической и социальной структуре страны. В результате приватизации предприятий, распада колхозов и внешнеэкономической либерализации возник обширный **частный сектор**, охватывающий более половины экономики страны, в основном состоящий из микро-, малых и средних предприятий, и оформились новые социальные группы — предприниматели, крестьяне-фермеры, торговцы (в т.ч. так называемые челноки).

10. К сожалению, эти реформы не всегда были последовательными и всеобъемлющими. Государственный бюджет оставался несбалансированным, многие структурные реформы (приватизация, реструктуризация инфраструктурных отраслей и пр.) не были завершены, социальные обязательства оставались непомерно большими и совершенно невыполнимыми в полном объеме, функционирование государственных органов было недостаточно прозрачным и эффективным и сопровождалось широкомасштабной коррупцией. Все это снижало устойчивость социально-экономической системы страны и привело к **финансовому кризису 1998-1999 гг.**, имевшему достаточно тяжелые последствия с точки зрения роста бедности, макроэкономической дестабилизации, появления проблемы внешнего долга и др.

11. В последние годы социально-экономическая ситуация в стране несколько улучшилась и бедность заметно сократилась. Главным фактором прогресса в стране за эти годы стала завершившаяся адаптация многих граждан страны к современным условиям, в результате чего они нашли свое место в новых реалиях и оказались способны принять на себя ответственность за благосостояние своих семей.

12. Обеспечению социально-экономического развития страны в значительной степени способствовала и гораздо более ответственная экономическая и социальная политика

правительства, выразившаяся в обуздании инфляции, создании благоприятного налогового режима для малого и среднего бизнеса в торговле и сфере услуг, проведении сложных реформ в здравоохранении и др. Это рациональное направление экономической политики противоречивым образом сочеталось с нарастанием авторитарных, антидемократических тенденции в политической сфере, которые стали главной причиной растущей бюрократизации, неэффективности основных государственных институтов, широкомасштабной коррупции и nepoтизма, что, в конце концов, привело к революционным событиям весны 2005 г.

13. Все рассмотренные выше процессы сформировали текущую ситуацию в Кыргызстане, которая характеризуется следующими основными чертами:

- ◆ бедность сократилась, но все еще велика;
- ◆ достигнута макроэкономическая стабилизация, однако о долгосрочной стабильности говорить все еще не приходится: экономика весьма уязвима к внешним и внутренним шокам, проблема внешнего долга потеряла прежнюю остроту, но не исчезла;
- ◆ в основном сформировалась новая экономическая структура, базирующаяся на принципах рыночной экономики; в то же время все еще сохранились значительные сегменты экономики, нуждающиеся в дальнейших рыночных реформах и приватизации;
- ◆ страна вышла на траекторию экономического роста, однако его темпы не слишком высоки по сравнению с другими странами, а его долгосрочная устойчивость находится под серьезным вопросом; это связано с чрезмерной зависимостью экономики от ситуации в отдельных ее секторах (в первую очередь, добыча золота и энергетика), а также от политической и экономической ситуации в соседних странах;
- ◆ многие государственные органы функционируют неэффективно и поражены бюрократизмом, коррупцией и nepoтизмом;
- ◆ социальный сектор функционирует почти в прежнем объеме, однако качество предоставляемых услуг значительно упало.

14. За прошедшие годы страна накопила большой опыт реформ и добилась важных результатов. Тем не менее, с точки зрения долгосрочных перспектив, Кыргызстану предстоит столкнуться с серьезными вызовами развитию, которые нельзя игнорировать:

- ◆ В сфере **государственного управления** накопились наиболее острые проблемы. Постепенный отход от демократических стандартов, концентрация государственной власти в руках Президента, манипуляция выборным процессом, многочисленные нарушения прав человека и ограничение свободы СМИ препятствовали модернизации государственного управления. В свою очередь, неэффективные государственные институты, громоздкое и дорогостоящее административно-территориальное деление, нестабильность законодательства, широко распространившиеся коррупция и погоня чиновников за извлечением ренты из своего служебного положения уже стали главными барьерами для развития экономики страны и решения ее социальных проблем. Дальнейшее запаздывание с реформой государства, направленной на повышение его эффективности, прозрачности и подотчетности обществу Кыргызстана чревато огромным риском сползания страны в число государств, характеризующихся хронической бедностью и нестабильностью.
- ◆ В **экономике** остро стоит потребность в диверсификации источников экономического роста. Прежние источники, связанные с восстановительным ростом, себя во многом исчерпали. Повышение производительности экономики, ее интеграция в мировую экономическую систему и улучшение доступа к международным рынкам, снижение транзакционных издержек за счет снижения регулятивного бремени и улучшение

функционирования рынков совершенно необходимы для достижения устойчивого экономического роста.

- ♦ В **социальной сфере** сохраняется огромный разрыв между обширными формальными обязательствами государства, во многом унаследованными еще с советских времен, и имеющимися довольно ограниченными ресурсами. Нынешнее положение дел неустойчиво и не сможет сохраняться долгое время. Без принятия решительных мер социальный сектор будет постепенно деградировать.

15. Кыргызстан расположен **не в самом благополучном и безопасном регионе мира**, его социально-экономическое положение связано с внешним миром многими нитями и весьма уязвимо к внешним шокам и угрозам безопасности. В этих условиях главной гарантией устойчивого развития страны является осознание как правительством, так и гражданами необходимости реализации ответственной политики, соответствующей новым вызовам и новым возможностям развития страны. Такая ответственная политика должна состоять в том, чтобы не уклоняться от решения назревших проблем развития страны, а идти на тщательно продуманные, скоординированные и в некоторых случаях непопулярные реформы. При этом совершенно необходимо разъяснять всем слоям общества необходимость и неотложность этих реформ, их соответствие долгосрочным интересам страны, пагубность продолжения инерционной политики.

## **ГЛАВА 2. ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА**

16. В первые годы независимости Кыргызстан пользовался заслуженной репутацией самой свободной и демократической страны в Центральной Азии. Однако затем, в конце прошлого и начале нынешнего века, начался процесс постепенного сползания в сторону **авторитаризма**, отход от системы конституционных сдержек и противовесов в пользу чрезмерных полномочий Президента. Нарушались права человека, принцип свободных выборов, свобода развития политических партий и движений, свобода СМИ и независимость правосудия. В результате государственные органы и государственная служба, суды и правоохранительные органы были парализованы коррупцией и профессиональной некомпетентностью, не выполняя своих уставных функций и преследуя граждан и бизнес вместо того, чтобы защищать их права и свободы.

17. Революционные события марта 2005 года создали уникальную возможность для проведения глубокой **политической реформы** с целью демократизации государства, повышения эффективности, прозрачности и подотчетности основных государственных институтов и создания эффективных гарантий прав и свобод граждан. Реализация этой задачи требует комплексных и последовательных действий, включая внесение изменений в Конституцию, судебную и административную реформу, территориальную реформу и децентрализацию государства, повышение прозрачности работы государственных институтов и радикальную борьбу с коррупцией. Представленный ниже пакет предложений должен быть реализован по возможности быстро, так как консолидация новой администрации может со временем снизить ее заинтересованность в глубоких реформах, особенно тех, которые нуждаются в ограничении властных полномочий исполнительных органов власти (в том числе Президента).

### **2.1. Конституционная реформа**

18. Четыре раунда изменений, инициированные бывшим Президентом за 15 лет правления, осуществлявшиеся путем проведения референдумов, **подорвали легитимность существующей Конституции**. Они привели к сильной **концентрации государственной власти в руках Президента**, который стал обладать большими полномочиями, включая право вето; право подписи и ратификации международных договоров; право

законодательной инициативы и проведения референдумов, в том числе по внесению поправок и изменений в Конституцию; возможность издавать указы, имеющие силу закона; право на роспуск парламента и правительства; право на большое количество кадровых назначений и т.д. При такой концентрации полномочий роль парламента, правительства, судебной власти, органов местного самоуправления, иных политических и гражданских институтов стала носить во многом формальный характер.

19. Опыт Кыргызстана и других стран региона говорит о необходимости **ограничения полномочий Президента**. Несмотря на то, что чисто парламентская система в Кыргызстане представляется сейчас трудно реализуемой из-за отсутствия общенациональных политических партий, необходимо найти более сбалансированную модель распределения конституционных полномочий как между отдельными ветвями власти, так и внутри исполнительной ветви власти.

20. В области организации исполнительной ветви власти необходимо, во-первых, четко разграничить функции **главы государства**, которым является Президент, и **главы правительства** (Премьер-министра). Во-вторых, необходимо усилить ответственность и расширить полномочия Премьер-министра и правительства в целом. Одной из таких мер является наделение Премьер-министра полномочиями самостоятельно формировать кабинет министров, включая глав региональных администраций и административных ведомств. Президент должен быть лишен возможности отправлять Премьера и правительство в отставку по собственной инициативе. Возможен и более радикальный вариант, когда смещение Премьера и правительства возможно только лишь в случае принятия парламентом так называемого **конструктивного вотума недоверия** (т.е. с одновременным избранием нового Премьер-министра).

21. Предлагается **отменить право Президента созывать конституционный референдум**, так как злоупотребление данным институтом продемонстрировало его манипуляционный и деструктивный потенциал (ведущий в сторону авторитаризма) как в Кыргызстане, так и во многих других странах. Полномочия Президента по **ропуску парламента** должны быть ограничены, возможно, только ситуациями, когда парламента оказывается не в состоянии сформировать правительство и одобрить бюджет.

22. Для восстановления баланса между Президентом и парламентом необходимо определить их полномочия в части **кадровых назначений** высших должностных лиц. В случае Премьер-министра, председателей НБКР, Счетной палаты, ЦИК, Генерального прокурора, судей Конституционного Суда необходимо взаимодействие Президента и парламента. При этом должностные лица, возглавляющие органы, требующие автономии и независимости как от законодательной, так и исполнительной ветвей власти (Председатель НБКР, Счетной палаты, ЦИК, Генеральный прокурор и др.), должны назначаться (избираться) на фиксированный срок, а их досрочное освобождение не может быть осуществлено иначе, чем в четко определенных случаях, определенных Конституцией и законом, и по утвержденной процедуре **импичмента**.

23. Необходимо изменить избирательную систему и обеспечить переход к партийному формированию парламента. В настоящее время 75 депутатов парламента избираются исключительно на мажоритарной основе. Это может привести к доминированию региональных, местных и частных интересов в ущерб общенациональным интересам. Ситуацию можно исправить переходом к выборам на **пропорционально-мажоритарной** основе с введением **порогов для партий**, что будет способствовать развитию партийной системы и укрупнению партий. Партийное представительство усилит роль общенациональных программ и интересов, ослабляя размежевание по регионам и кланам.

24. Расширение полномочий и значения парламента должно сопровождаться повышением его **дееспособности**. Согласно действующей Конституции утверждение обычного закона требует более половины голосов от конституционного числа депутатов. Для некоторых

очень важных законов, которым присваивается статус конституционных, требуется одобрение двумя третями голосов. Такие высокие требования относительно размеров большинства дают меньшинству слишком большие возможности для блокирования принятия решений, а в крайних случаях могут парализовать работу парламента. Поэтому предлагается использовать опыт многих демократических государств, где для принятия обычного закона требуется **простое большинство**, т.е. перевес количества голосов «за» над числом голосов «против», при участии в голосовании более половины депутатов. Дополнительно можно рассмотреть целесообразность введения отдельной категории системообразующих («**органических**») **законов** (типа кодексов), для принятия которых нужен более высокий порог, например, **абсолютное большинство** (т.е. более половины от конституционного состава парламента). Требование **большинства в 2/3 всех голосов** должно касаться только изменений в Конституции и процедуры импичмента.

25. Необходимо также совершенствовать **организацию работы парламента и законотворческого процесса**, т.е. четче прописать в **регламенте** основные принципы деятельности, например, обязательный порядок прохождения законопроекта через процедуру трех очередных чтений и рассмотрения его на заседании профильного комитета, недопустимость внесения поправок во время последнего чтения законопроекта, отделение процедуры голосования от процедуры обсуждения законопроектов, принципы участия внешних экспертов и представителей организаций гражданского общества в обсуждении законопроектов, правила презентации **лоббистских** интересов и т.п. Предлагаемые меры должны способствовать повышению прозрачности и общественного доверия к работе законодательной ветви власти, а также противодействовать случаям лоббистского манипулирования законотворческим процессом и коррупции депутатов.

26. В новой Конституции надо обеспечить приоритет соблюдения **прав и свобод человека** (не только граждан Кыргызстана), предоставляя отдельным лицам и организациям гражданского общества эффективные средства их защиты. Они могут включать, например, расширенную возможность доступа к суду, право обращения в Конституционный Суд по поводу нарушения/ограничения законом или подзаконным актом прав и свобод человека (**конституционная жалоба**), расширение задач уполномоченного по правам человека и его обязательства сотрудничать с правозащитными организациями.

27. В новой Конституции **декларация прав и свобод человека** должна соответствовать основным международно признанным договорам, таким как Всеобщая декларация прав человека и Пакт о гражданских и политических правах. Этот Пакт должен быть признан нормой **прямого действия** на территории Кыргызстана с правом судов непосредственно применять его положения. Новая Конституция должна также четко определить **приоритет ратифицированных Кыргызстаном международных договоров и соглашений** над местным законодательством. Кроме того, необходимо определить **иерархию внутреннего законодательства**: системообразующие (органические) законы (если эта идея будет одобрена) – обычные законы – подзаконные акты (только в границах полномочий, предоставленных исполнительной власти конкретной нормой законодательства).

28. Предполагаемые изменения в Конституции, включая передачу права выдачи санкции на арест от прокуратуры к судебным органам, отмену смертной казни, запрет на выдачу лиц другому государству, если в нем существует угроза применения пыток и смертной казни, позволят значительно повысить уровень защиты прав человека. Вместе с тем, ограничения прав и свобод человека должны быть минимизированы и четко прописаны в рамках Конституции, без ссылок на другие законы, иначе имеется опасность постепенного расширения этих ограничений.

29. Конституция должна предоставлять гражданам право на получение **компенсации** в случаях нарушения их прав и свобод, а также нанесения им материального ущерба в результате незаконных действий государства. Одновременно надо ввести **гражданскую и**

**уголовную ответственность** конкретных **государственных чиновников** за принятые решения и действия.

30. Гарантии **свободы доступа и получения информации** усилят возможности контроля за государственными институтами со стороны гражданского общества и борьбы с коррупцией. Это касается, в первую очередь, информации о принимаемых решениях, в том числе о расходовании бюджетных средств, как правительством, так и органами местного самоуправления. При этом важно, чтобы у гражданского общества были возможности вскрывать факты злоупотребления властью, коррупции и т.д. Для этого все содержащиеся в Конституции ограничения, связанные с государственной тайной, защитой личных данных госслужащих, ответственностью за клевету должны иметь разумный характер.

31. Конституция должна также способствовать укреплению **основ рыночной экономики**. **Частная собственность** (в том числе частная собственность на землю) должна быть определена как основа социально-экономического строя и напрямую защищена конституционной нормой, а отступления от этой нормы (экспроприация для государственных нужд с полной материальной компенсацией) должны четко регулироваться законом. То же самое касается принципа **свободы предпринимательства**, обоснованные исключения из которого должны быть определены законом. С другой стороны, законом должны определяться объем и содержание социальных прав граждан.

32. Защита **стабильной валюты и финансовой сбалансированности государства** — это еще одно направление предлагаемых поправок в Конституцию. Во-первых, целесообразно усилить **независимость НБКР**. Одной из возможных мер в этом направлении должна стать невозможность снять Председателя НБКР и членов Правления НБКР до окончания фиксированного срока их полномочий за исключением случаев, когда кем-либо из них совершено тяжкое уголовное преступление. Такое решение должно приниматься с использованием процедуры импичмента. Представляется также разумным конституционно закрепить **предельный размер бюджетного дефицита и/или государственного долга** в процентах от бюджетных доходов или ВВП, а также запретить НБКР финансировать бюджетный дефицит. Конституция должна, с одной стороны, накладывать на авторов законопроектов обязательство представлять немедленные и долгосрочные финансовые последствия этих законопроектов как для государства, так и для экономических субъектов, а, с другой стороны, должна запрещать парламенту без согласования с правительством принимать законы, ограничивающие доходы государства и повышающие его расходы.

33. В ходе осуществления конституционной реформы может возникнуть ряд препятствий и рисков. С одной стороны, демократизация требует обеспечения высокой степени легитимности нового документа, что вызовет необходимость его обсуждения и согласования с широкими слоями избирателей и институтами гражданского общества. С другой стороны, существует ограниченный промежуток времени, в котором возможно принятие относительно хорошей и внутренне последовательной Конституции. Например, наличие чрезвычайно широких президентских полномочий в действующей конституции может снизить заинтересованность вновь избранного Президента в передаче части этих полномочий другим государственным органам. Кроме того, необходимость утверждения проекта конституционных изменений двумя третями членов парламента означает риск снижения качества и последовательности этого проекта, поскольку отдельные депутаты или их группы будут требовать уступок и компромиссов. По этим же причинам нецелесообразно откладывать на более поздний срок принятие решений по ряду конституционных вопросов и передавать их регулирование особым конституционным законам.

## 2.2. Судебная реформа

34. Несмотря на проводившиеся за последние пятнадцать лет реформы, судебная ветвь власти является одним из самых слабых звеньев государственной системы Кыргызстана.

Низкий уровень профессиональной компетентности, высокая коррумпированность и готовность многих судей выполнять политические указания исполнительной власти привели к тому, что население и экономические субъекты относятся к судам с большим недоверием. В связи с этим судьи не могут эффективно выполнять положенные им функции защиты конституционных прав и свобод человека, защиты прав собственности, обеспечения исполнения контрактов, контроля законности административных решений и т.п. Послереволюционные события весны 2005 года показали, с одной стороны, глубокий паралич судебной системы, а с другой — ее полное несоответствие функциям, какие она должна выполнять в демократическом правовом государстве с рыночной экономикой. Отчасти эта ситуация обусловлена следующими причинами:

- ♦ сохраняющейся **преемственностью кадров** судей советской эпохи, а также политическими механизмами их назначения и смещения с должности;
- ♦ низким качеством системы **юридического образования** и естественным сопротивлением юридического сообщества любым резким переменам, в том числе связанным с требованиями процесса демократизации и рыночных реформ;
- ♦ **недостаточным финансированием** судебной системы, в том числе низким уровнем оплаты труда судей и прокуроров;
- ♦ **отсутствием прозрачности** судопроизводства для общественности и механизмов, регулирующих **исполнение судебных решений**, в том числе принудительное.

35. Комплексная правовая и судебная реформа крайне необходима для создания эффективных гарантий конституционных прав и свобод, улучшения предпринимательского и инвестиционного климата, а также для сдерживания административного произвола государственных органов. С другой стороны, необходимо понимание, что ее успешное проведение требует много времени и далеко идущей последовательности. В частности, предлагаемая реформа должна отвечать следующим требованиям:

- ♦ дать обществу достаточно мощный сигнал о фундаментальном характере изменений, в результате которых будет построена совершенно новая, компетентная и **независимая судебная система**;
- ♦ иметь **комплексный** характер, включая также реформу системы юридического образования, реформу материального и процессуального законодательства, реформу правоохранительных органов (прокуратуры, милиции, органов государственной безопасности и т.п.), а также судебно-исполнительных органов, системы исполнения наказаний и правовых услуг (адвокатура, нотариат и т.п.);
- ♦ обеспечить высокие профессиональные и моральные критерии при **отборе кандидатов на судей** и ограничить возможности отстранения их от должности; это будет гарантировать **независимость судей** и их **подотчетность**, причем индивидуальную, а не корпоративную, с ответственностью только перед законом;
- ♦ обеспечить переход к новой системе без снижения качества предоставляемых населению услуг.

36. Реформированная судебная система должна включать в себя **суды общей юрисдикции**, входящие в систему Верховного суда и правомочные принимать к рассмотрению как гражданские, так и уголовные дела, а также систему **мировых судов**. Полномочия последних должны быть весьма ограниченными (судьи таких судов не обязательно должны быть профессиональными юристами), но при этом снимать большую часть нагрузки с судов общей юрисдикции. В перспективе целесообразен переход на **выборность судей мировых судов**. Наряду с упомянутыми судами, являющимися ядром судебной системы, целесообразно развивать **специализированные судебные и квазисудебные органы** (включая частные и общественные органы арбитража, третейские

суды, суды по банкротствам, административные суды, налоговые суды, комиссии по разрешению трудовых споров и т.д.).

37. Право **назначения судей** судов общей юрисдикции должно принадлежать Президенту, который будет их выбирать из числа кандидатов, представленных Советом юстиции (см. пункт 40) и имеющих соответствующее образование, правовую и судебную практику и безупречную репутацию. Кандидат, получивший назначение, будет проходить дополнительную профессиональную подготовку.

38. Для того, чтобы судья в период исполнения своих полномочий подчинялся только закону и не зависел от представителей иных ветвей власти, общественных и политических сил, необходимо его **пожизненное назначение** (на период до выхода на пенсию или ухода с должности по собственному желанию). В случае совершения судьей преступления или нарушения им правил профессиональной этики (см. пункт 40) возможен «особый порядок» отстранения судьи от должности, которое осуществляется по процедуре импичмента (аналогичной президентской).

39. Гарантии независимости и высокого общественного статуса судьи связаны также с необходимостью обеспечения ему конкурентного уровня **оплаты труда**. То же самое касается помощников судей и других сотрудников судебного аппарата. Объем финансирования судебной системы необходимо увеличить для повышения административного качества ее работы, судебной безопасности и обеспечения судебных зданий соответствующей техникой и оборудованием. Обеспечение административной деятельности судов должно осуществляться через Судебный департамент при Верховном суде.

40. Новая Конституция и закон о судебной системе должны образовать новый коллективный орган — **Совет юстиции**, который будет формироваться из наиболее опытных и авторитетных судей, а также представителей Президента, парламента и министра юстиции<sup>3</sup>. Совет юстиции будет заниматься:

- ◆ отбором кандидатов в судьи и внесением их в короткий список, предлагаемый Президенту (см. пункт 37);
- ◆ одобрением кодекса профессиональной этики судей (см. пункт 38);
- ◆ рассмотрением жалоб на работу судов и отдельных судей;
- ◆ рассмотрением дисциплинарных дел судей.

41. Для повышения гарантий **прозрачности судебного процесса** и его соответствия законам предлагается:

- ◆ ввести институт **суда присяжных** для рассмотрения вопроса вины в случае особо тяжелых преступлений. Право на «суд равных себе» — один из древнейших и доказавших высокую эффективность институтов, обеспечивающих независимость суда и гарантии его соответствия принципам права;
- ◆ ввести принцип **обязательной публикации** всех судебных решений в установленные сроки, а также выдачи сторонам имеющих законную силу копий судебного решения в день, когда оно было принято (в особых, предусмотренных законом случаях, не позднее установленного времени на следующий рабочий день);
- ◆ обеспечить право на **общественное наблюдение** за ходом судебного процесса и публикацию данных такого наблюдения.

---

<sup>3</sup> Указом Президента от 14 декабря 2004 г. был образован Национальный совет по делам правосудия при Президенте КР с задачей осуществления отбора и выдвижения кандидатов на вакантные должности судей местных судов и проведения аттестации судей местных судов. Однако у него нет основы в Конституции и законодательстве.

### 2.3. Административная реформа

42. Несмотря на многократные изменения в структуре правительства и административных органов как центрального, так и регионального уровня, государственный аппарат остается мало функциональным и неэффективным, а стандарты и качество его работы не соответствуют требованиям рыночной экономики и демократического правового государства. Этот аппарат остается слишком разветвленным и многочисленным, плохо оплачиваемым, не всегда достаточно компетентным, очень часто коррумпированным. Слишком часто его действия являются обременительными для граждан и бизнеса.

43. Основная цель проведения административной реформы — это повышение эффективности работы органов государственного управления и сосредоточение их на предоставлении основных **общественных благ**, которые не в состоянии обеспечить рыночный механизм. Одновременно правительство и государственный аппарат должны ограничить до необходимого минимума свое вмешательство в производство и рыночный оборот товаров и услуг, продаваемых экономическими субъектами, а также в их экономическое поведение (см. раздел 3.2).

44. Одной из важнейших причин неэффективности действующей системы государственного управления является **отсутствие разграничения функций** органов исполнительной власти, когда министерства и ведомства сочетают в себе политические, регулятивные, контрольные функции и функции оказания общественных услуг. Ситуация, когда отраслевые ведомства сами себя контролируют, формирует организационные основы коррупции. Ведомства выступают лоббистами интересов подведомственных предприятий в бюджетном и нормотворческом процессах. Множественность функций, их дублирование разными ведомствами порождает сложный механизм согласований при принятии правительством решений. Из состава государственной службы не выделены технические и вспомогательные функции, что ведет к непомерному раздуванию штатов органов исполнительной власти при одновременном снижении эффективности выполнения этих функций.

45. В целях повышения эффективности функционирования правительства и центрального аппарата управления необходимы дальнейшее **упрощение** его структуры, отмена дублирующих и ненужных функций (особенно тех, которые противоречат демократической и рыночной системе), **сокращение его численности** и использование сэкономленных бюджетных средств на повышение зарплаты оставшихся государственных служащих.

46. Вслед за конституционной реформой и передачей части полномочий Президента Премьер-министру и правительству (см. раздел 2.1), необходимо **ограничить властные полномочия Администрации Президента**, которая в предыдущие годы приобрела практически статус самостоятельного государственного органа, очень часто дублирующего функции и задачи правительства. Администрация Президента должна ограничиться ролью технического аппарата, обслуживающего главу государства.

47. **Структурная реорганизация правительства** и отдельных ведомств должна быть проведена на основе комплексного и независимого функционального анализа (с использованием результатов такого анализа, проведенного в предыдущие годы в рамках различных программ технической помощи). Предлагается выделить **четыре типа** органов государственного управления:

- ♦ **министерства** — органы, выполняющие функции выработки государственной политики и координирующие деятельность государственных агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере (примерами министерств могут служить министерства финансов, юстиции, обороны); их общее количество должно быть небольшим;

- ◆ **службы**, т.е. органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения (служба судебных приставов, налоговая служба, таможенная служба);
- ◆ **надзоры** (инспекции), т.е. органы, реализующие контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектами и населению;
- ◆ **агентства**, т.е. органы, оказывающие государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе.

48. Предлагается, что рационализация общей структуры государственных органов будет сопровождаться рационализацией внутренней структуры каждого из них, включая переход к **модульному принципу** построения, при котором основным структурным подразделением становится департамент, наделенный определенным кругом самостоятельных полномочий.

49. Целесообразно поэтапное внедрение методов **управления производительностью, планирования деятельности и анализа ее результатов** в государственных органах, позволяющих объективно оценивать работу этих органов, их подразделений и отдельных служащих, и обеспечивающих при этом расширение прав руководителей в обоснованном перераспределении средств между статьями бюджета, формировании штатного расписания и использовании фонда оплаты труда. По мере отработки методов планирования и оценки результативности предполагается обеспечить частичное замещение сметного финансирования расходов на государственное управление **программно-целевым** финансированием (см. раздел 3.1.3), что должно способствовать развитию контрактных отношений, включая передачу на конкурсной основе частным структурам (в том числе некоммерческим) многих видов деятельности, не имеющих политического характера.

50. При разработке проектов любых нормативных актов предлагается использовать методологию проведения **углубленных формализованных исследований (обзоров)**, направленных на анализ проблем эффективности государственной политики в области **регулирования хозяйственной деятельности** с точки зрения соотношения издержек и выгод с целью предотвращения принятия норм, ухудшающих инвестиционный климат и генерирующих коррупцию (см. разделы 2.5 и 3.2.1). Такой анализ учитывает последствия принятия решений как для бюджета, так и для предприятий и населения. Надо также расширить уже существующую в Кыргызстане практику предварительной публикации в Интернете законопроектов и ввести требование обязательной публикации всех проектов нормативных актов (к примеру, на сайте Министерства юстиции).

51. Наряду со структурной реорганизацией правительства и государственной администрации необходимо также продолжение начатой в предыдущие годы **реформы государственной службы**, включая органы местного самоуправления. При этом особое внимание надо обратить на:

- ◆ обеспечение политической нейтральности и стабильности госслужбы и четкое разграничение политических должностей (где назначения связаны с партийным составом правительства и парламентского большинства) и неполитических должностей в корпусе госслужбы;
- ◆ определение современных критериев отбора кандидатов на должности государственных служащих на конкурсной основе, совершенствование системы их профессионального образования, дальнейшего карьерного продвижения в корпусе госслужбы (в зависимости от их квалификации, трудового стажа и результатов работы), а также оплаты труда.

52. В рамках административного и административно-процессуального кодексов предлагается четко определить **правовые процедуры принятия административных**

**решений** и их обжалования в судебном порядке (в т.ч. путем создания системы специализированных административных судов — см. раздел 2.2).

#### **2.4. Местное самоуправление и децентрализация государства**

53. К настоящему моменту правовая база, регулирующая функционирование органов местного самоуправления, содержит большое количество недостатков и противоречий, а самостоятельное местное самоуправление как независимый орган власти так и не создано. Несмотря на наличие избираемых населением представительных органов местной власти и глав местного самоуправления, система финансирования оказываемых местными властями общественных услуг является несовершенной. Фактически отсутствует система местных налогов, органы местного самоуправления находятся в иерархическом подчинении органам государственной власти, распределение ресурсов между уровнями бюджетной системы носит произвольный характер, что лишает муниципальные власти стимулов к повышению эффективности предоставления общественных благ.

54. Местное самоуправление является ближайшим к населению уровнем власти, что позволяет рассматривать его в качестве института самоорганизации населения и развития гражданского общества. В связи с этим в Кыргызстане должна быть укреплена система самостоятельных органов местного самоуправления, наделенных собственными полномочиями, финансовыми гарантиями, а также механизмами ответственности перед избирателями за принимаемые решения. Учитывая небольшое количество жителей и крайне ограниченный экономический потенциал многих сельских айыл окмоту, не позволяющий им самостоятельно выполнять ожидаемые функции, необходимо провести их территориальное укрупнение.

55. Необходимо **конституционно разграничить функции и полномочия между органами государственного управления и местного самоуправления**. Соответствующий закон должен четко определить сферу собственных полномочий органов местного самоуправления (традиционные вопросы местного значения — жилищное и коммунальное хозяйство, благоустройство территории и пр.), а также ввести понятие и механизм делегирования полномочий и задач нижестоящим уровням государственной власти (например, среднее образование), параллельно с передачей финансовых ресурсов для их выполнения.

56. В предлагаемой концепции органы местного самоуправления будут **самостоятельно утверждать собственный бюджет**, при этом расходы местных бюджетов будут направляться на реализацию собственных и делегированных полномочий, а доходы — формироваться за счет собственных налогов и грантов из республиканского бюджета. Предлагается, чтобы доходы от местных налогов, наряду с бюджетными грантами и доходами от использования муниципальной собственности, полностью зачислялись в местные бюджеты **без возможности их изъятия вышестоящими органами власти**. При этом реализация делегированных полномочий должна сопровождаться передачей соответствующих финансовых ресурсов.

57. Необходимо продолжать развитие системы бюджетных грантов. В частности, объемы **категориальных и выравнивающих грантов** из республиканского в местные бюджеты надо выделять на основании уже разработанных объективных критериев доходного потенциала и расходных потребностей. При этом после разграничения полномочий между уровнями публичной власти категориальные трансферты должны полностью обеспечивать органы местного самоуправления ресурсами для реализации переданных полномочий, а выравнивающие трансферты — дополнять местные источники доходов для реализации собственных полномочий. Создаваемая система должна включать стимулы для органов местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы.

58. Наряду с усилением финансовых гарантий деятельности органов местного самоуправления и предоставлением им полномочий по формированию собственных бюджетов необходимо создать **механизмы ответственности** местных властей за принимаемые решения. В случае, если в результате их деятельности была нарушена финансовая устойчивость единицы местного самоуправления, органам государственной власти надо предоставить возможность вмешательства путем введения временной **внешней финансовой администрации**.

59. В целях повышения эффективности системы государственного управления, ликвидации избыточной численности сотрудников государственного аппарата необходимо провести реформу административно-территориального устройства страны с переходом на **трехуровневую** структуру органов государственной власти: **правительство – региональные администрации – органы местного самоуправления**. При этом региональные администрации должны являться структурными подразделениями республиканского правительства, которые в рамках собственных полномочий осуществляют свою деятельность на основании сметы. Таким образом, региональным подразделениям республиканского правительства необходимо делегировать полномочия по администрированию части бюджетных средств в рамках предоставления определенных государственных услуг.

## **2.5. Борьба с коррупцией и обеспечение прозрачности государства**

60. Коррупция является одной из самых серьезных проблем Кыргызстана и препятствием на пути его дальнейшего развития. В международных рейтингах (например, Transparency International) страна регулярно числится как **одна из наиболее коррумпированных в мире**. Многочисленные разработки, подготовленные за последние несколько лет местными и международными группами экспертов, не принесли ожидаемого прогресса, так как бывшее политическое руководство страны относилось к этим рекомендациям несерьезно и не смогло их надлежащим образом осуществить. То же самое касается подписанной Кыргызстаном в декабре 2003 года (первой страной в СНГ) и ратифицированной в июне 2005 года **Конвенции ООН против коррупции**.

61. Подписанный 21 июня 2005 г. Указ И.О. Президента «О Государственной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике», вместе с Планом действий, вселяет надежду на то, что у нового политического руководства есть правильное понимание проблемы и ее возможных последствий для страны и непосредственно для правительства. **Стратегия и План действий** направлены на борьбу с корнями коррупции, а не только с ее последствиями, они понимают коррупцию как сложную социальную проблему, а не только как преступление. Среди предлагаемых мер необходимо подчеркнуть: совершенствование антикоррупционного законодательства, либерализацию режима лицензирования и разрешений для бизнеса (см. раздел 3.2.2), повышение прозрачности государственного и местных бюджетов и т.д. В то же время существуют определенные вопросы, которые требуют большего внимания и дальнейшей доработки.

62. Предлагаемая «Стратегией» идея создания **специального органа**, ответственного за формулирование и координацию антикоррупционной политики, нуждается в дополнительном обсуждении. Нельзя переоценивать возможного значения такого органа и загружать его слишком большим количеством задач. В частности:

- ♦ создание еще одного контролирующего органа, обладающего сверхполномочиями, неизбежно станет инструментом реализации чьих-то коррупционных или политических интересов. Нельзя забывать, что любая власть нуждается в системе сдержек и противовесов, независимо от того, насколько благородными и искренними являются первоначальные идеи и люди, преследующие их;

- ◆ новая структура не должна и не может быть наделена **независимой политической или административной властью**. Всем должно быть ясно, что антикоррупционные меры иницируются, осуществляются и поддерживаются высшим политическим руководством страны, которое берет на себя личную ответственность за результаты. Поэтому речь должна идти скорее о создании подразделения в рамках администрации Президента или аппарата Премьер-министра, чем о независимом или полуавтономном органе;
- ◆ подразделение по борьбе с коррупцией не должно рассматриваться как **часть «силовых структур»**. Поэтому его институциональное и физическое местонахождение должно быть иным, чем у таких структур, как, например, Совет безопасности. Он должен быть открытым и легко доступным для граждан и представителей организаций гражданского общества;
- ◆ представляется целесообразным, чтобы в подразделении по борьбе с коррупцией работали **государственные служащие**, а представители гражданского общества не участвовали в принятии решений и не несли ответственности за результаты работы этой структуры. Целесообразно установить конкретные механизмы (юридический, коммуникационный, кадровый), которые дадут возможность всем (а не только кем-то назначенным) заинтересованным НПО, экспертам и гражданам получать, при содействии антикоррупционного центра, полную информацию о планах и действиях государственных учреждений, вносить свои рекомендации и осуществлять эффективный мониторинг антикоррупционной политики;
- ◆ уголовное **расследование преступлений, связанных с коррупцией**, не должно стать функцией специального органа, расположенного вне общей правоохранительной системы (хотя в пределах самой правоохранительной системы могут быть созданы специализированные подразделения). Это привело бы к дублированию функций, неэффективному расходованию средств и постоянной борьбе между специальным «антикоррупционным» органом и общими органами правопорядка. С другой стороны, новое подразделение по борьбе с коррупцией в рамках администрации Президента или аппарата Премьер-министра должно разработать предложения, как сократить коррупцию в правоохранительных органах и повысить их эффективность в расследовании преступлений, связанных с коррупцией.

63. Самый важный инструмент сохранения подотчетности государственных органов гражданам — это **свободный доступ к информации**. Кроме соответствующих поправок к Конституции (см. раздел 2.1), нужен специальный закон, который сделает реально доступной для каждого гражданина всю информацию, хранящуюся в государственных органах, кроме той, которая по закону считается государственной, личной или коммерческой тайной. Такая информация должна предоставляться без задержки каждому гражданину, НПО и СМИ по их просьбе. Предлагаемые меры тесно связаны с задачей создания системы «электронного правительства».

64. Не следует забывать о том, что, как показывает мировой опыт, требования принятия **чрезвычайных мер против коррупции** и политические манипуляции, связанные с их реализацией, часто служили созданию социального и идеологического фона для **отказа от демократии и установления диктатуры**. Следовательно, планируя и осуществляя антикоррупционные меры, надо **избегать «охоты на ведьм»** и следует защищать права человека, неукоснительно и строго соблюдая **презумпцию невиновности**. Борьба с коррупцией должна привести к усилению демократических институтов, а не к подрыву их пока еще слабых основ. Иллюзией является вера в то, что авторитарные режимы лучше борются с коррупцией.

65. **Свободные, независимые от власти и бизнеса СМИ и профессиональные журналистские расследования** — это самый эффективный инструмент борьбы с

коррупцией. Реорганизация **государственного телевизионного канала** не должна сводиться к простой смене названия (как это случилось в некоторых других постсоциалистических странах). Необходимо создать механизм, обеспечивающий гарантированную финансовую поддержку общественному телевидению без ежегодного вмешательства со стороны правительства или парламента. Руководство общественного телевидения не должно отвечать ни перед одним государственным учреждением, а журналисты и продюсеры должны получить полную профессиональную свободу от руководства телевидения. Коммерческая реклама на общественном телевидении должна быть запрещена. В свою очередь, система налогообложения, положения о средствах телекоммуникации и правила коммерческой рекламы в частных СМИ должны быть отрегулированы в соответствии с потребностями независимых СМИ, чтобы снизить риски коррупции в этой сфере.

66. Несмотря на сложность борьбы с коррупцией и невозможность достижения значительных успехов в короткие сроки, правительству важно продемонстрировать постоянное движение в правильном направлении и пусть маленькие, но ощутимые результаты своих усилий. Ряд **символических, простых и иллюстративных мер** по борьбе с коррупцией могут сыграть важную роль в создании климата общественной мобилизации и доверия к намерениям нового правительства, например:

- ◆ проведение немедленной реформы **дорожной милиции (ГАИ)**, основываясь на опыте других постсоциалистических стран, которые достигли ощутимых результатов в этом направлении в течение нескольких месяцев;
- ◆ отмена системы **специальных регистрационных номеров** на правительственных машинах. Такой простой шаг мог бы иметь знаковое значение как для государственных чиновников высокого уровня, так и общества;
- ◆ скорейшее возобновление **массовой выдачи паспортов** нового образца, недопущение превращения дефицита паспортов в хроническую проблему, ведущую к возникновению новейшего источника необузданной коррупции.

67. Борьба с коррупцией не предполагает разрушение **национальной культуры**. Всем очевидно, что в большинстве случаев коррупция стала элементом устоявшегося образа жизни кыргызского общества, а убеждения о допустимости и даже целесообразности коррупции проникли в общественное сознание. Таким образом, крайне важно тщательно отделять коррупционные привычки, ведущие к национальной катастрофе, от тех проявлений, которые составляют особенность национальной культуры. Например, нет ничего предосудительного в желании помочь своим родственникам. Однако такая поддержка должна осуществляться за счет частных, а не государственных ресурсов.

68. Одновременно с разоблачением проявлений коррупции и людей, в ней участвующих, чрезвычайно важно демонстрировать достижения и наиболее эффективные методы борьбы с ней. Недостаточно показывать по телевидению аресты крупных чиновников и/или бизнесменов, подозреваемых в коррупции, гораздо важнее демонстрировать эффективные меры борьбы с коррупцией, которые граждане могли бы повторить сами, без привлечения вооруженных силовиков. Например, компетентная и уважаемая НПО может объявить, что их представители будут стоять на входе в паспортный стол и помогать гражданам в вопросах своевременного оформления документов без дополнительных платежей. Другой пример — помощь НПО гражданам в параллельной регистрации преступлений органами внутренних дел. Такие простые кампании, при поддержке СМИ, могли бы принести множество положительных результатов, в том числе помочь обществу поверить в свои собственные силы.

## ГЛАВА 3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

### 3.1. Достижение макроэкономической стабильности

#### 3.1.1. Поддержание макроэкономической устойчивости

69. После глубокого экономического спада, вызванного трансформационным шоком и потерей трансфертов из центрального бюджета СССР, в ходе которого ВВП Кыргызстана сократился почти в два раза, в 1996 г. в стране возобновился экономический рост. Среднегодовой темп прироста реального ВВП в 1996-2004 гг. составил 5,2%. Экономический рост в эти годы имел следующие основные особенности:

- ◆ темпы прироста ВВП были нестабильными, варьируя в пределах от 0% в 2002 г. до 9,9% в 1997 г.;
- ◆ рост был сконцентрирован всего в нескольких отраслях экономики — производство золота, сельское хозяйство, торговля и некоторые другие виды услуг; значительную роль сыграли несколько крупных инвестиционных проектов, профинансированных из внешних источников (Кумтор, строительство автодорог, развитие телекоммуникаций и др.);
- ◆ практически весь прирост ВВП использован на увеличение частного потребления, государственное потребление возросло незначительно, экспорт (без золота) и инвестиции в основной капитал даже уменьшились по сравнению с 1995 г.

В последнее время прежние источники роста стали терять свое значение (запасы золота на Кумторском месторождении постепенно исчерпываются, сельское хозяйство сталкивается с серьезным кризисом производительности и т.п.), поэтому перед страной в полном масштабе встала задача диверсификации источников экономического роста, обеспечения его долгосрочной устойчивости, увеличения инвестиций и экспорта.

70. Необходимым условием долгосрочной устойчивости экономического роста является поддержание стабильности национальной валюты, удержание под контролем дефицита государственного бюджета и, как следствие, текущего счета платежного баланса. Все 1990-е годы прошли под знаком макроэкономической нестабильности (сначала гипер-, а затем просто высокая инфляция, почти непрерывная девальвация обменного курса, дефицит текущего счета свыше 20% ВВП и пр.), в основе которой лежала несбалансированность государственного бюджета; в отдельные годы дефицит бюджета достигал 17% ВВП. Гораздо более ответственная фискальная и денежная политика, проводившаяся в 2000-2004 гг., позволила достичь макроэкономической стабилизации, снизить инфляцию до уровня менее 5% в год, уменьшить дефицит бюджета до 5% ВВП, резко сократить дефицит текущего счета, обеспечить стабильность национальной валюты. В то же время проблемы долгосрочной макроэкономической устойчивости еще далеки от решения и, в частности, дефицит государственного бюджета по-прежнему велик, а способность экономической системы Кыргызстана выдерживать воздействие возможных внешних и внутренних шоков требует дальнейшего укрепления.

71. **Ответственная макроэкономическая политика** является важнейшим инструментом обеспечения устойчивого экономического роста. Ее основными задачами в среднесрочном периоде являются:

- ◆ обеспечение стабильного денежного обращения и удержание инфляции под контролем и
- ◆ дальнейшее сокращение дефицита расширенного государственного бюджета, включающего ПГИ и Социальный фонд.

Для обеспечения стабильности денежной сферы необходимо продолжение проведения **взвешенной денежной политики**, имеющей своей главной целью ограничение роста цен. Для этого требуется дальнейшее укрепление независимости НБКР. НБКР должен тщательно контролировать динамику денежного предложения, что не исключает его наращивания в случае увеличения в экономике спроса на деньги. В текущих обстоятельствах представляется оправданной проводимая НБКР политика управляемого плавающего обменного курса, которая предполагает избирательные интервенции на валютном рынке с целью сглаживания колебаний курса сома. Такая политика позволила в последнее время нарастить валютные резервы НБКР, что обеспечило ему необходимый запас прочности в кризисные дни весны 2005 г. Учитывая, что основные проблемы в наращивании экспорта не связаны с ценовой конкурентоспособностью товаров, произведенных в Кыргызстане, и величиной обменного курса, а также необходимость обслуживания большого государственного внешнего долга, целесообразно не поддаваться давлению части экономических агентов в направлении девальвации курса сома..

72. Для сокращения дефицита государственного бюджета необходимо увеличение доходов государства (см. раздел 3.1.2), недопущение необоснованного роста государственных расходов и существенное изменение их структуры (см. раздел 3.1.3), достижение сбалансированности текущего бюджета уже в краткосрочном периоде, дальнейшее уменьшение заимствований в рамках ПГИ, что тесно связано с решением проблем внешнего долга и привлечения внешней помощи (см. раздел 3.1.4).

### ***3.1.2. Увеличение доходов бюджета и выравнивание налогового бремени***

73. В последние годы доходы расширенного государственного бюджета (включая Социальный фонд) несколько возросли и достигли 23,0% ВВП (20,4% ВВП в 2001 г.). По сравнению с другими странами, включая страны СНГ, доходы бюджета в Кыргызстане являются очень низкими.

74. Ключевым компонентом государственных доходов являются налоги, собираемость которых в последнее время несколько возросла, что и обеспечило указанное выше увеличение совокупных доходов. Вместе с тем **налоговая система** Кыргызстана в своем нынешнем виде не отвечает потребностям социально-экономического развития страны:

- ◆ она является **сложной и запутанной** с большим количеством льгот и освобождений, высокими налоговыми ставками;
- ◆ она **утратила свою внутреннюю логику**, характеризуется противоречиями в законодательстве и непрозрачным администрированием;
- ◆ **налоговое бремя** между секторами экономики и различными типами налогоплательщиков **распределяется неравномерно**.

75. Основным компонентом неналоговых доходов государства являются так называемые специальные средства, представляющие собой доходы бюджетных организаций от оказания платных услуг негосударственному сектору. Существующие сейчас методы регулирования, учета, распределения и использования специальных средств существенно снижают прозрачность бюджета, сдерживают развитие секторов образования и здравоохранения (в которых эти специальные средства в основном генерируются — см. разделы 4.1 и 4.2) и способствуют увеличению регулятивного бремени и коррупции в административных ведомствах (второй основной источник специальных средств).

76. Государство сохранило еще весьма значительное имущество в виде земли сельскохозяйственного назначения, ключевых предприятий в энергетике, в телекоммуникациях, на транспорте и в некоторых других отраслях (см. раздел 3.3). В то же время доходы бюджета от использования этого имущества незначительны.

77. Для увеличения доходов государственного бюджета и выравнивания налогового бремени необходима полномасштабная **налоговая реформа**. Она призвана:

- ◆ упростить налогообложение;
- ◆ как правило, использовать низкие налоговые ставки и широкую налоговую базу, облегчающие налоговое администрирование;
- ◆ существенно выровнять налоговое бремя между различными типами налогоплательщиков;
- ◆ сократить использование налоговых льгот и освобождений;
- ◆ создать одинаковые условия налогообложения для отечественных и иностранных предприятий, предприятий и физических лиц;
- ◆ исключить возможности для произвольных решений налоговых органов по поводу условий налогообложения и исполнения налогоплательщиками своих налоговых обязательств.

Меры в области налоговой политики могут быть успешными только при проведении реформы налогового администрирования, подразумевающей достижение сбалансированности прав и обязанностей налогоплательщиков и налоговых органов, снижение коррупции в налоговых и таможенных органах (см. раздел 3.2.5).

78. Важнейшими компонентами реформы налоговой политики должны стать следующие меры:

- ◆ восстановление **стандартной системы взимания НДС как налога на потребление**, стимулирующего столь нужные экономике Кыргызстана инвестиции и экспорт. В этой стандартной схеме НДС взимается на каждом этапе производства продукта, и на каждом этапе производитель имеет возможность быстро, в установленном законом порядке, не требующем индивидуальных решений налоговых органов, получить зачет/возмещение НДС, уплаченного за использованные материальные ресурсы/услуги. Для этого требуется **отмена/недопущение освобождения от НДС секторов, производящих первичную продукцию** (сельское хозяйство, производство золота и некоторые другие) и решение **проблем с зачетом и возмещением** этого налога, в особенности при совершении внешнеторговых операций, для чего в бюджете должны быть предусмотрены необходимые средства. Необходимо повысить регистрационный **порог объема выручки** для его плательщиков; это позволит сосредоточить усилия налоговых органов на контроле за крупными налогоплательщиками;
- ◆ расширение налоговой базы (путем отмены имеющихся освобождений) и введение **плоской шкалы подоходного налога**;
- ◆ восстановление **регрессивной шкалы отчислений в Социальный фонд** путем установления двухставочной шкалы: базовой ставки и нулевой ставки, начиная с определенного уровня годового дохода. Исходя из соображений повышения эффективности администрирования, эти отчисления целесообразно преобразовать в социальный налог и передать функцию их сбора налоговым органам. Необходимо также значительное увеличение отчислений в Социальный фонд для крестьян и лиц, уплачивающих налоги в рамках патентной системы, что должно устранить существующее неравенство в налогообложении и улучшить пенсионное страхование и медицинское обеспечение этих многочисленных категорий населения;
- ◆ в сфере налогообложения малого бизнеса надо, с одной стороны, сохранить упрощенный порядок налогообложения и учета, а с другой стороны — обеспечить повышение прозрачности данного сектора экономики. Необходимо упорядочить

предоставление налоговых льгот малому предпринимательству, оформить их в виде специальных налоговых режимов, синхронизированных с условиями обложения налогом на добавленную стоимость. При этом целесообразно предоставлять право на использование данных специальных режимов в зависимости от масштабов экономической деятельности налогоплательщика, определяемых выручкой от реализации продукции и услуг. Это требует установления порядка обязательного ведения отчетности субъектами малого предпринимательства при наличии наемных работников. Необходимо ввести режим, при котором использование налога на вмененный доход (система патентов) будет возможно только для самозанятых налогоплательщиков. Таким образом, предлагается два режима: **налог на вмененный доход** для предприятий микробизнеса (при этом предприятия семейного типа без наемных работников могут не вести обязательного учета в налоговых целях) и **упрощенный налог** для предприятий малого бизнеса, использующих наемных работников, объем выручки которых ниже порога регистрации по НДС;

- ◆ постепенный **отказ от оборотных налогов** (отчислений в фонд предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и налога на автодороги). Для этого в среднесрочной перспективе необходимо ликвидировать льготы и исключения по данным налогам, в законодательном порядке отменить целевой характер данных налогов, объединить все существующие оборотные налоги в единственный со снижением их совокупной ставки до 1%. В долгосрочной перспективе этот налог должен быть вообще отменен;
- ◆ увеличение ставок и ужесточение администрирования **акцизного налога** на алкогольные и табачные изделия с учетом необходимости координации ставок с соседними странами, возможностей пограничной легальной и нелегальной торговли;
- ◆ увеличение фискальной роли **водного налога** (платежа за пользование водными ресурсами); этот платеж должен в большей степени соотноситься с реальными экономическими издержками использования воды для ирригации и других производственных целей и стимулировать ее экономное использование;
- ◆ совершенствование **экологических платежей**;
- ◆ введение **налога на недвижимость** и значительное увеличение ставок **налога на владельцев транспортных средств**, что должно способствовать перераспределению налогового бремени на обеспеченную часть населения;
- ◆ повышение фискальной роли **ресурсных платежей**, база которых менее мобильна и от которых трудно уклониться (земельный налог на земли несельскохозяйственного назначения, налоги на добычу полезных ископаемых / платежи на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы);
- ◆ **ликвидация** и недопущение появления **налоговых режимов, подразумевающих индивидуальные решения** налоговых органов, либо индивидуальные договоренности налогоплательщиков и налоговых органов.

79. Финансирование деятельности административных ведомств за счет оказания ими **платных услуг** должно быть прекращено; оно должно полностью осуществляться за счет средств государственного бюджета. Государство должно отказаться от попыток **централизации части доходов от платных услуг**, оказываемых учреждениями образования и здравоохранения, полностью оставив им эти доходы, прекратив практику перераспределения ресурсов от более эффективных учреждений в пользу менее эффективных. Необходима также реформа организационно-правовых форм учреждений, оказывающих такие услуги, а также введение новых форм финансирования предоставления услуг в области образования и здравоохранения (см. разделы 4.1 и 4.2). Одновременно с этим следует ввести налогообложение доходов от платных услуг всех учреждений социального

сектора безотносительно к их форме собственности. Неналоговые доходы должны увеличиться за счет повышения эффективности и прозрачности использования государственной собственности (либо ее продажи).

### 3.1.3. Оптимизация государственных расходов

80. Отмеченное выше сокращение дефицита расширенного государственного бюджета было достигнуто в основном за счет уменьшения государственных расходов<sup>4</sup>. Это уменьшение коснулось в основном проектов в рамках ПГИ, расходов на управление, оборону и охрану общественного порядка, а также расходов на отрасли экономики. При этом социальные расходы государства возросли: в 2004 г. они составили более 50% от всех государственных расходов. Существенно, что практически по всем государственным расходным программам имеет место хроническое недофинансирование по сравнению с реальной потребностью. Это происходит потому, что государство все еще не сумело определить для себя немногие реально выполнимые приоритеты и отказаться от многочисленных унаследованных с советских времен обязательств, выполнение которых непосильно в современных условиях. В результате нехватка ресурсов приводит к падению качества государственных услуг, ветшанию инфраструктуры и вынужденному спонтанному замещению государственных средств ресурсами частного сектора и граждан. Это часто приводит к ухудшению доступа к критически важным государственным услугам для наиболее бедных и уязвимых слоев населения.

81. Курс на **сокращение совокупных государственных расходов** (в % ВВП) не имеет альтернативы и должен быть продолжен. Вместе с тем структура и методы формирования государственных расходных программ нуждаются в существенном реформировании. Реформа государственных расходов должна включать в себя:

- ◆ усиление финансирования **приоритетных направлений** государственных расходов; это может происходить только за счет перераспределения ресурсов с неприоритетных направлений. При этом требуется принятие жестких политических решений по полному прекращению финансирования ряда программ и отказу от продолжения инерционной политики, при которой программы не сворачиваются, но все без исключения недофинансируются;
- ◆ отказ от постатейного составления бюджета и его ориентации на используемые ресурсы (количество учителей, потребляемая электроэнергия и т.п.) и переход на **среднесрочное программное бюджетирование** с привязкой финансирования к результатам деятельности (количество обучаемых учеников, количество пролеченных случаев и т.д.);
- ◆ полный и немедленный **отказ от любых форм неденежных расчетов** (взаимозачеты, выплаты пособий в натуральной форме и пр.) между бюджетом и предприятиями/гражданами, что должно сократить возможности для неэффективного использования бюджетных средств и коррупции;
- ◆ установление **зависимости между количеством и качеством** предоставляемых государственными органами **услуг и величиной** получаемого ими **бюджетного финансирования**. Это потребует внедрения системы независимого контроля качества всех видов государственных услуг<sup>5</sup>;
- ◆ **передачу частному сектору многих функций**, сейчас формально исполняемых государством и сочетание использования бюджетного финансирования и средств получателей услуг. Такое сочетание должно происходить максимально прозрачным

<sup>4</sup> Они уменьшились, если их измерять в процентах ВВП, в реальном выражении эти расходы несколько увеличились.

<sup>5</sup> Например, уже функционирующая сейчас система тестирования знаний выпускников средней школы.

образом, в частности, везде, где государство выступает в роли заказчика, должна поддерживаться конкурентная среда, должны быть исключены неофициальные платежи граждан провайдером услуг и т.д.;

- ♦ в частности, функция **аудита** использования государственных средств в бюджетных учреждениях может быть передана частным аудиторским компаниям; результаты аудиторских проверок должны широко освещаться в СМИ и сопровождаться информацией соответствующих министерств о принятых мерах по устранению недостатков. Ресурсы Счетной палаты и внутреннего аудита государственных ведомств следует использовать для проведения комплексного анализа расходных программ с оценкой их эффективности («аудит эффективности») и с разработкой предложений по совершенствованию законодательной базы, дизайну программ;
- ♦ сокращение **государственных инвестиционных расходов**, осуществляемых за счет **заемных средств** в рамках ПГИ, и концентрацию заимствования только на проектах с ясно очерченным механизмом самокупаемости, учитывающим как эксплуатационные расходы, так и необходимость погашения кредитов; реализацию инвестиционных проектов в социальной сфере следует осуществлять или за счет собственных средств, или за счет грантовой помощи.

### **3.1.4. Обеспечение устойчивости внешнего долга**

82. Кыргызстан начал свое независимое существование с нулевым внешним долгом; к концу 2004 г. государственный внешний долг достиг почти 2 млрд. долларов, что составляет 89% ВВП. После финансового кризиса 1998-1999 гг. бремя обслуживания долга стало для государства непосильным. Основным источником этого долгового кризиса стала обвальная девальвация обменного курса сома, которая, в свою очередь, была обусловлена неприемлемо высоким дефицитом государственного бюджета и текущего счета платежного баланса (см. раздел 3.1.1). Устойчивость задолженности была восстановлена только после реструктуризации и частичного списания внешнего долга Кыргызстана Парижским клубом в 2002 и 2005 гг. В будущем этот механизм решения долговых проблем уже не может быть использован, так как по условиям соглашения 2005 г. с Парижским клубом правительство обязалось не обращаться к нему за дальнейшей реструктуризацией. Помимо стран-членов Парижского клуба, основными кредиторами Кыргызстана являются международные финансовые организации и, прежде всего, Всемирный банк, Азиатский банк развития и МВФ. При том, что займы от этих организаций были получены на весьма льготных условиях, их обслуживание вскоре (по истечении льготного периода по многим займам во второй половине текущего десятилетия) также потребует отвлечения очень значительных бюджетных ресурсов. Эти организации практически никогда не списывают долгов<sup>6</sup>, так что можно сказать, что все существенные резервы реструктуризации внешнего долга уже исчерпаны. Поэтому сейчас перед правительством стоит задача внедрения такой стратегии управления внешним долгом, которая бы предотвратила возможность долгового кризиса в будущем.

83. Стратегия управления внешним долгом, реализацию которой правительство уже начало, должна основываться на совместном решении двух задач:

- ♦ первой задачей является увеличение способности государства производить **выплаты по внешнему долгу**; это предполагает наращивание ресурсов, которые могут быть использованы на эти цели. Для этого требуется рост доходов государственного бюджета (см. раздел 3.1.2), приватизация государственной собственности, часть выручки от которой правительство предполагает обратить на обслуживание внешнего долга, и улучшение сальдо текущего счета платежного баланса (в частности, за счет

---

<sup>6</sup> Исключением является инициатива НРС для беднейших стран мира, однако Кыргызстан не входит в их число.

роста экспорта), что должно увеличить способность правительства получить необходимые для обслуживания долга валютные ресурсы;

- ♦ вторая задача состоит в удержании под контролем **новых заимствований**. Для этого целесообразно довольно быстро отказаться от займов на поддержку текущих расходов государственного бюджета, которые не столько помогают осуществлять назревшие структурные преобразования, сколько снижают стимулы к мобилизации внутренних ресурсов для реализации государственных расходных программ. Необходимо также сокращение заимствований в рамках ПГИ в соответствии с ориентирами программы PRGF, согласованной с МВФ.

84. Существование проблемы внешнего долга может быть использовано также для мобилизации ресурсов для особенно сильно недофинансируемых государственных расходных программ (таких, как экологические), имеющих не только национальное, но и глобальное значение. С этой целью целесообразно провести переговоры со странами-кредиторами Кыргызстана и задействовать механизм зачета долга в счет мер по обеспечению устойчивого развития и, в частности, по охране окружающей среды

85. Привлечение внешней помощи должно происходить таким образом, чтобы устранить **риск нового нарастания задолженности**. Поддержка структурных преобразований со стороны международных доноров может осуществляться через систему программных грантов, а не кредитов. Желательно также увеличение грантового компонента и во внешнем финансировании ПГИ; оно уже происходит в настоящее время, однако его доля нуждается в существенном увеличении — до 50%, как это было продекларировано на Консультативном совещании доноров в 2002 г. В рамках ПГИ должны допускаться только льготные заимствования и в основном на проекты, по которым можно ожидать непосредственной отдачи, позволяющей расплатиться за кредит. Кроме того, целесообразно, чтобы все возрастающая доля средств внешней помощи направлялась частному (в части кредитов на развитие производства без правительственных гарантий) и неправительственному (в части грантов на социальное развитие) сектору и местным органам власти, что будет способствовать укреплению потенциала этих важных составных частей общества и повышению прозрачности и эффективности использования средств.

86. Для компенсации уменьшающегося государственного внешнего заимствования необходимо стимулировать приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и увеличение инвестиций за счет внутренних сбережений. В решении этих задач государство располагает прежде всего косвенными (но эффективными) инструментами, состоящими в поддержании политической стабильности и обеспечении эффективного государственного управления (см. главу 2), обеспечении благоприятного инвестиционного климата (см. раздел 3.2 и поддержании макроэкономической стабильности. Определенный потенциал может быть также высвобожден за счет продолжения и завершения приватизации (см. раздел 3.3.1).

### **3.2. Установление благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата**

87. В течение последних лет Правительство Кыргызстана неоднократно заявляло о необходимости осуществления реформ, ведущих к созданию благоприятного инвестиционного климата. Необходимо отметить, что результаты осуществления краткосрочных экономических программ, известных под названием «инвестиционные матрицы», носят несколько противоречивый характер. С одной стороны, в стране принято значительное количество законов, нацеленных на улучшение инвестиционного климата; с другой стороны, как показывают опросы местных и иностранных предпринимателей, если в области уменьшения регулятивного бремени и достигнут какой-то прогресс, то он явно недостаточен.

88. Нереализованной остается та часть реформ, которая направлена на сокращение коррупции (см. раздел 2.5), на эффективное исполнение уже принятых законов, на обеспечение открытости и прозрачности государственного управления. В стране еще не создана эффективная администрация в области регулирования экономики. При этом неэффективно осуществляемые государством регуляторные функции усугубляются большим количеством проверок, общественные выгоды от которых сомнительны.

### 3.2.1. Стабильность и предсказуемость законодательства

89. Низкая **стабильность и предсказуемость законодательства** Кыргызстана приводит к резкому росту неопределенности предпринимательской среды, увеличивает риски и издержки при осуществлении инвестиционной деятельности. Несмотря на то, что законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», принятым в 1996 г., отрегулированы многие вопросы, в частности, процедуры по планированию работ по подготовке проектов законов и их публикации, качество данного закона еще далеко от идеала, и он подвергается постоянным изменениям и дополнениям.

90. Систему нормативно-правовых актов характеризуют следующие недостатки:

- ◆ значительное количество **дублирующих** и в ряде случаев **противоречивых** актов, изданных на основе различных принципов права; большое количество отсылочных норм или пробелов;
- ◆ ряд **юридических коллизий**, а именно перекрестные ссылки между разными законами, которые ставят инвесторов в трудное положение; в частности, закон «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» и Налоговый кодекс ссылаются друг на друга при определении величины налогов;
- ◆ **искажение норм законов в отдельных актах более низкого уровня**, их противоречие законам; лоббирование ведомственных интересов;
- ◆ многие законы преследуют **внутриведомственные, узко отраслевые или корпоративные** интересы, а в некоторых случаях прямо противоречат утвержденной государственной политике в той или иной сфере.

91. Одним из условий для роста инвестиций является обеспечение стабильного и предсказуемого законодательства. В связи с этим надо принять новую редакцию закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», который:

- ◆ обеспечит четкую **иерархию нормативных правовых актов**, введет обязательность качественного проведения различных научных и иных специализированных экспертиз проектов актов (правовой, финансово-экономической и др. — см. разделы 2.1 и 2.3);
- ◆ обеспечит **прогнозирование последствий принятия актов** при подготовке их проектов;
- ◆ установит разумные **сроки по введению в действие законов**, в той или иной мере регламентирующих предпринимательскую деятельность.

92. Необходимо также противодействовать атмосфере нестабильности и неопределенности в отношении будущего правового и регуляторного режима, для чего следует:

- ◆ обеспечить информированность населения и бизнес-сообщества о новых проектах нормативно-правовых актах через СМИ и Интернет (см. раздел 2.3);
- ◆ продолжить и усилить политику **совместной разработки** нового законодательства силами гражданского общества, частного сектора и государственного аппарата;

- ◆ привлечь особое внимание к законотворческой работе ЖК (см. раздел 2.1). Парламент должен взять на себя инициативу по широкому оповещению частного сектора о планируемых законопроектах в области предпринимательства. Для этого необходимо ежемесячно публиковать бюллетень с информацией о вопросах, рассматриваемых ЖК, списком проектов законов и т.д., разработать ежедневно обновляемую систему предоставления информации через Интернет.

### 3.2.2. *Регистрация юридических лиц*

93. Кыргызстан добился значительного прогресса в вопросах регистрации бизнеса. Однако несмотря на заверения предыдущих правительств о намерениях создать условия, максимально способствующие открытию новых предприятий, по количеству процедур, по количеству времени и затратам на регистрацию Кыргызстан серьезно отстает от развитых стран. Ныне действующий закон «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов или представительств юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» не позволяет оптимизировать процесс регистрации.

94. Основными недостатками процесса регистрации являются:

- ◆ чрезмерные, а временами дублирующиеся требования к документации, выдвигаемые государственными регистрирующими органами;
- ◆ излишнее количество посещений государственных органов, вовлеченных в процесс регистрации;
- ◆ длительные сроки регистрационного процесса;
- ◆ высокие издержки регистрации, в том числе отсутствие единого и прозрачного стандарта платежей за регистрацию, что приводит к дополнительным официальным и неофициальным платежам;
- ◆ отсутствие для предприятий возможности быстрого и легального ухода с рынка. Не имея возможности уйти де-юре, они вынуждены делать это де-факто.

95. С целью преодоления недостатков сложившейся системы регистрации субъектов предпринимательства необходимо принятие нового закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов или представительств юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Этот закон должен будет:

- ◆ внедрить принцип **«единого окна»**, при котором все необходимые документы предоставляются только в одно государственное учреждение и, через строго ограниченный срок (не более одной недели), предприниматель получает весь пакет регистрационных документов, включая регистрацию и постановку на учет в всех государственных органах;
- ◆ создать единую систему законодательства, определяющую порядок и процедуру **государственной регистрации юридических лиц, единого государственного реестра**, а также предоставления информации, включенной в государственный реестр для субъектов рынка;
- ◆ ликвидировать **множественность органов**, осуществляющих регистрацию юридических лиц;
- ◆ установить четкий перечень конкретных оснований **отказа в регистрации** и единый подход к вопросам **платы за услуги по регистрации**;
- ◆ решить проблему эффективного добровольного (юридически оформленного) **ухода бизнеса с рынка**. Закон должен детализировать процедуры ликвидации предприятия, согласовать все процедуры со снятием ликвидируемого юридического лица с учета во всех регистрирующих органах (налоговом органе, Социальном фонде и т.д.).

### 3.2.3. Проверки, проводимые государственными инспекционными органами

96. Согласно опросам предпринимателей, проверки, проводимые государственными инспекционными органами, являются одной из основных проблем во взаимоотношениях между предпринимателями и государственными органами. Проверки носят либо карательный характер, либо превращаются в незаконный источник обогащения проверяющих. Несмотря на определенный прогресс в законодательстве на уровне указов Президента, которое попыталось установить определенные ограничения по количеству проверок, по данным исследований ВЕЕПС 2002 и 2003 гг. уровень «взяткостности», связанный с проверками, длительность этих проверок и их частота в Кыргызстане — одни из самых высоких в странах СНГ.

97. В Кыргызстане порядок проведения проверок регламентируется многочисленными «отраслевыми» законами и ведомственными инструкциями, в результате чего отсутствует единое и четкое регламентирование масштабов, сроков и периодичности проверок; осуществляется дублирование контрольных функций; отсутствует четко установленная ответственность контрольных и надзорных органов и их должностных лиц за допускаемые нарушения. При этом проверяющие органы требуют оплаты за осуществление ими надзорных функций, которые должны проводиться за счет государственного бюджета.

98. Для снятия с предпринимателей необоснованного бремени проверок необходимо сокращение их количества и длительности, а также повышение их эффективности. С этой целью следует принять закон «О порядке проведения проверок хозяйствующих субъектов уполномоченными органами», в основу которого необходимо положить следующие принципы:

- ◆ **полномочия** государственных органов по осуществлению проверок должны быть установлены законами. Любые проверки, осуществляемые государственными органами, полномочия которых будут определены подзаконными актами (например, положением или правилами), будут являться незаконными и не иметь никаких правовых последствий для хозяйствующих субъектов;
- ◆ **презумпция добросовестности** хозяйствующих субъектов;
- ◆ противоречия и неясности законодательства не могут быть применены (использованы) против хозяйствующих субъектов;
- ◆ предметом проверки должно стать только **установление фактов** соблюдения или несоблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований. Такие требования должны быть открыты и доступны для хозяйствующих субъектов.

99. Новый закон должен:

- ◆ быть нацелен на **минимизацию количества проверок**, осуществляемых по собственной инициативе контролирующих органов;
- ◆ четко определить **права и обязанности предпринимателей** при проведении проверок;
- ◆ обеспечить подотчетность государственных инспекционных органов перед обществом: сводные отчеты по проверкам должны быть доступны всем без исключения.

### 3.2.4. Лицензионно-разрешительная система

100. Несмотря на то, что в лицензионно-разрешительной системе Кыргызстана отмечается определенный прогресс, выражающийся в сокращении количества лицензий, ее состояние по-прежнему далеко от оптимального:

- ◆ на некоторые виды деятельности существует разрешительный порядок, не предусмотренный ныне действующим законом «О лицензировании»;
- ◆ существуют значительные противоречия как в действующем законе «О лицензировании», так и между другими законами, регламентирующими процессы лицензирования;
- ◆ в законе отсутствует четкое описание оснований, по которым может быть отказано в выдаче лицензии.

101. В целях совершенствования **лицензионно-разрешительной системы** необходимо принять новый закон о лицензировании, в котором будет установлен исчерпывающий перечень лицензионных требований и условий. Это позволит исключить ситуацию, когда лицензиар имеет право требовать от заявителя огромное количество документов, подтверждающих соответствие ведомственным актам, устанавливающим необоснованные требования. В новом законе представляется целесообразным:

- ◆ установить **единый и исчерпывающий перечень** лицензируемых видов деятельности. Все виды деятельности, которые не подпадают под требование введения лицензионного порядка по основаниям государственной безопасности, обеспечения правопорядка, защиты окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан, должны быть исключены из данного перечня;
- ◆ ввести процедуру **пересмотра лицензируемых видов деятельности**, основанной на известной процедуре «гильотина», в соответствии с которой, если государственные органы в течение определенного срока (в соответствии с жесткими критериями по обоснованию) не смогут подтвердить необходимость конкретного вида лицензий, он исключается из перечня лицензируемых видов деятельности.

### 3.2.5. *Налоговое и таможенное администрирование*

102. Большинство опросов мнения предпринимателей показывает, что в наибольшей мере их беспокоит ситуация с налоговым администрированием. Общественно-значимый эффект налоговых проверок, в силу их низкой эффективности и высоких непроизводительных затрат частного сектора, практически отсутствует.

103. В ходе реформы налоговой службы должны учитываться следующие принципы, в соответствии с которыми должны быть изменены положения Налогового кодекса:

- ◆ не **карательный**, а **профилактический** характер деятельности налоговой администрации;
- ◆ **презумпция добросовестности** налогоплательщика, при котором все противоречия и неясности налогового законодательства толкуются в пользу налогоплательщика;
- ◆ **минимизация числа прямых контактов** налоговых органов с налогоплательщиками;
- ◆ **соответствие Конституции** законодательных и подзаконных актов, регламентирующих вопросы налогового администрирования.

104. Необходимо добиться гармоничного сочетания профилактической и фискальной функции налоговой службы. Для этого надо предусмотреть:

- ◆ **неприменение санкций** в отношении налогоплательщика, если ошибка в определении налоговых обязательств возникла по вине налоговой службы;
- ◆ **смягчение санкций** в случае непреднамеренной ошибки налогоплательщика;
- ◆ **ужесточение санкций** в отношении недобросовестных налогоплательщиков, для которых доказан факт преднамеренного уклонения от налогов.

105. Необходимо разработать план мероприятий, направленных на **сокращение количества налоговых проверок**. Учитывая неэффективность существующих налоговых проверок, целесообразно отказаться от положения, при котором налоговая служба пытается охватить проверками 100% предприятий. Следует установить максимальный процент проверяемых предприятий (разумная величина — 3%) и процедуру слепого жребия. Резко уменьшившееся число проверок позволит сконцентрировать лучшие силы на проверке этих предприятий и сократить высвободившиеся кадры.

106. Требуется принять ряд серьезных шагов по совершенствованию **внутренней деятельности налоговой службы**, направленных на учет интересов налогоплательщиков и сокращение коррупции:

- ◆ разработка и внедрение внутренних документов, обеспечивающих предоставление **единого стандарта** оказания услуг налогоплательщикам;
- ◆ постоянный анализ и выработка мер по устранению неоправданных задержек в принятии решений, необходимых для налогоплательщиков;
- ◆ разработка **кодекса этики** поведения налоговых работников;
- ◆ разработка программы работы с кадровым составом налоговых органов.

107. Новый Таможенный кодекс, соответствующий международным стандартам, в Кыргызской Республике действует с начала 2005 г. Поэтому пока еще рано давать всестороннюю оценку таможенного администрирования. Тем не менее, необходимо обратить внимание на существование следующих проблем:

- ◆ несоблюдение таможенного кодекса, в том числе самими работниками таможенной службы; их низкий уровень квалификации, неудовлетворительная обеспеченность нормативной документацией;
- ◆ недостаточная прозрачность деятельности таможенной службы;
- ◆ неразвитые околотаможенные услуги;
- ◆ несовершенные процедуры таможенного оформления.

108. В области таможенного администрирования в первую очередь следует обеспечить:

- ◆ строгое соблюдение Таможенного кодекса как закона прямого действия, в первую очередь, самими сотрудниками таможенных органов, особенно на местах;
- ◆ прозрачность деятельности таможенной службы путем обеспечения доступа всех заинтересованных лиц ко всей необходимой им информации, а также развития партнерского сотрудничества таможни и бизнес-сообщества;
- ◆ повышение квалификации сотрудников таможни; все таможенных посты, в том числе отдаленные, должны располагать комплектом нормативных документов.

109. Необходимо развивать сферу **околотаможенных услуг** (таможенные брокеры, таможенные перевозчики, владельцы магазинов беспошлинной торговли, складов) и не допускать ее монополизации. Развитие сферы околотаможенных услуг позволит:

- ◆ минимизировать личное общение участников ВЭД с таможенными органами, что позволит сократить злоупотребления со стороны сотрудников таможенной службы;
- ◆ ускорить процедуру таможенного оформления.

110. Для упрощения и ускорения процедуры таможенного оформления также следует:

- ◆ разработать механизм принятия **предварительного решения**, т.е. когда решение в отношении того или иного товара, ввозимого на таможенную территорию Кыргызстана, принимается до фактического прибытия этого товара. Благодаря этому

все таможенные формальности были бы выполнены ко времени прибытия товара, и он без задержек был бы готов к выпуску;

- ◆ четко расписать порядок изготовления и выдачи бланков **грузовой таможенной декларации**, чтобы любой участник ВЭД мог их приобрести;
- ◆ оптимизировать процедуру таможенного оформления и контроля транспортных средств и ввозимого груза. Необходимо организовать совместный контроль со стороны ведомств, ответственных за радиационный контроль, ветеринарный контроль и транспортный контроль, чтобы он проводился в одном месте;
- ◆ обеспечить **полную автоматизацию** налоговой и таможенной служб для электронного заполнения и обработки налоговых, импортных и экспортных деклараций.

### **3.2.6. Защита прав собственности, кредиторов и контрактов**

111. Признание и эффективная защита права частной собственности есть первое и неперемное условие для успешного развития любого государства, ставшего на путь рыночных преобразований. Несмотря на то, что Конституцией продекларировано признание и неприкосновенность частной собственности, в обществе все еще нет должного к ней уважения. Наиболее показательными в этом плане являются события в ночь на 25 марта 2005 г., а также имевшие место в последующие дни случаи самовольного захвата земель и других объектов государственной и частной собственности.

112. Многие государственные органы нарушают права частной собственности, права предпринимателей путем издания различных противозаконных ведомственных актов. Ответственность за эти нарушения предусмотрена Кодексом об административной ответственности, однако лиц, совершивших и продолжающих совершать эти нарушения, к ответственности не привлекают.

113. Несмотря на принятие ряда законов, усиливающих реализацию права собственности и условий контрактов, таких как закон «О залоге» и закон «О третейских судах в Кыргызской Республике», их исполнение оставляет желать лучшего. Отсутствие в государстве эффективного правового механизма приведения в исполнение решений суда снижает авторитет и эффективность органов судебной власти. Особенно много проблем возникает в исполнительном производстве при реализации заложенного имущества. Не отрегулирован механизм и процедура обращения взыскания на заложенное имущество.

114. Несмотря на принятие в 2003 г. закона «Об акционерных обществах», уровень защиты прав собственности и инвестиций на уровне предприятия по-прежнему не является оптимальным:

- ◆ законодательство отдает предпочтение мелким собственникам и инсайдерам и ограничивает возможность крупных внешних инвесторов приобретать доли в уставном фонде предприятий. При этом реалии экономики Кыргызстана таковы, что мелкие собственники в обозримой перспективе будут оставаться малочисленной категорией инвесторов, в то же время опыт стран региона показывает, что миноритарии могут использоваться стоящими за ними финансово-промышленными группами интересов для осуществления враждебного перехвата собственности. В свою очередь, инсайдеры, как правило, не обладают достаточным потенциалом, чтобы улучшить функционирование предприятия;
- ◆ отсутствие требования увеличения уставного капитала при новой эмиссии акций искажает информацию о потенциале предприятия и ограничивает его ответственность перед кредиторами;

- ♦ в законодательстве недостаточно четко прописаны роль и функции совета директоров, что ослабляет защиту интересов основных категорий акционеров и самого акционерного общества.

115. В связи с вышеизложенным, необходимы разработка и внедрение комплексных мер по **защите прав собственности**, кредиторов и договорных отношений. Правительство должно сделать все возможное, чтобы показать инвесторам, что органы власти Кыргызстана твердо стоят на позициях защиты инвесторов, кредиторов и договорных отношений и что «революционный» передел собственности остановлен и никогда больше не повторится, а захваченные объекты будут отданы их законным владельцам.

116. Органы прокуратуры должны усилить работу по выявлению и отмене актов любых государственных органов и органов местного самоуправления, противоречащих законодательству в сфере инвестиционной и иной предпринимательской деятельности. Данная работа должна основываться на совместной работе гражданского общества и государственных органов по отмене незаконных актов.

117. Должны быть созданы механизмы привлечения к административной ответственности должностных лиц государственных органов за:

- ♦ нарушение или невыполнение требований законов, указов Президента, постановлений Правительства и ЖК в области защиты инвестиционной и иной предпринимательской деятельности;
- ♦ вмешательство должностных лиц государственных органов в деятельность организаций, основанных на частной собственности, выражающееся в незаконных требованиях, в том числе установлении сборов и платежей, не предусмотренных законодательством;
- ♦ непредставление в установленном законодательством порядке нормативных правовых актов министерств и административных ведомств, носящих общеобязательный характер, на государственную регистрацию.

118. **Исполнение судебных решений** должно стать важнейшей стадией восстановления нарушенного права. Следует совершенствовать механизм правоприменения, в том числе, когда это необходимо, с использованием силовых методов. Закон об **исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей** нуждается в доработке, с учетом особенностей обращения взыскания на заложенное имущество. Надо также разграничить процессы оценки, подготовки и процедуры проведения публичных торгов заложенного имущества и имущества, не обремененного залогом. Необходимо исключить противоречия данного закона с нормами Гражданского кодекса и нормами закона «О залоге» в части организации и проведения торгов, размера уплачиваемого гарантийного взноса, сроков публикации объявления о торгах и др.

119. Следует совершенствовать защиту прав собственности на уровне предприятий по следующим основным направлениям:

- ♦ перенос акцента с защиты конкретных групп инвесторов (инсайдеров и миноритариев) на защиту всех категорий собственников и обеспечение **прозрачности оборота собственности**. Для этого необходимо, в частности, уменьшить привилегии инсайдеров (смягчить преимущественное право покупки акций новой эмиссии, отменить положения, предусматривающие возможность восстановления прежних пропорций в структуре собственности после размещения новой эмиссии акций, перерегистрировать закрытые акционерные общества в открытые или хотя бы установить для них максимальный размер уставного капитала) и увеличить ответственность акционеров за инициирование корпоративных споров;

- ◆ внедрение четкого определения и разграничения **функций и полномочий органов предприятия** в соответствии с **континентальной (двухуровневой)** моделью корпоративного управления. В частности, обязательное создание совета директоров в акционерных обществах, укрепление его роли как представителя интересов собственников и компании как таковой, внедрение института независимых членов совета директоров; четкое определение полномочий ревизионной комиссии;
- ◆ внедрение **кодекса лучшей практики корпоративного управления**, в котором разъясняются основные принципы должным образом функционирующего корпоративного управления в акционерном обществе и содержатся конкретные рекомендации по функциям и способу функционирования его органов. Применение кодекса должно быть добровольным, однако в обязательной отчетности и проспектах эмиссии акций общество должно было бы указывать, какие положения кодекса не применяются и почему;
- ◆ **дополнительная эмиссия акций** должна в обязательном порядке увеличивать уставный капитал.

### **3.2.7. Политика в области иностранных инвестиций**

120. Несмотря на официально провозглашенное единое и равное законодательство для внутренних и внешних инвесторов, на самом деле их положение не является равноправным. В частности, в законе «Об инвестициях» указано, что иностранным инвесторам предоставляется равноправный национальный режим «за исключением случаев, предусмотренных законодательством». Такие отсылочные нормы уже означают, что в отношении иностранных инвесторов национальный режим не действует.

121. Это положение дает возможность явно дискриминировать иностранных инвесторов в ряде других законов. Например, закон «Об устойчивом развитии Эколого-экономической системы „Иссык-Куль”» указывает, что иностранным лицам предоставление и передача в собственность объектов рекреации, инфраструктуры туризма не допускаются. Более того, этим законом допускается национализация объектов, принадлежащих иностранным лицам, что явно противоречит Конституции Кыргызстана.

122. В отношении собственности на землю установлены ограничения на владение земельными участками иностранными лицами. Им запрещено приобретать в собственность земельные участки в городах и населенных пунктах. Более того, такое ограничение установлено в отношении отечественных предприятий, доля иностранного инвестора в которых превышает 20%.

123. Для создания условий для привлечения иностранных инвестиций необходимо четко следовать провозглашенным официальным лозунгам **равенства правового режима** для внешних и внутренних инвесторов, их прав и обязанностей. Для решения этих вопросов необходимо внести соответствующие изменения в указанные законы.

### **3.2.8. Развитие инфраструктуры и развитие конкуренции в сфере инфраструктурных услуг**

124. Инфраструктурный сектор остается одним из **наименее реформированных** в экономике Кыргызстана и характеризуется очень высокой степенью ограничения конкуренции. Практически все инфраструктурные отрасли являются естественными монополиями. Состояние и функционирование инфраструктуры является одним из ключевых факторов, ухудшающих инвестиционный и предпринимательский климат во всей экономике.

125. Телекоммуникационный сектор реформирован лишь частично, появление в нем частных операторов не преодолело доминирующей позиции Кыргызтелекома. В

электроэнергетике и на авиатранспорте фактически произошло лишь функциональное разделение отрасли; в газоснабжении, несмотря на подготовку правительственной программы, реструктуризация практически еще не началась, а водоснабжение и железнодорожный транспорт остаются в наименьшей степени реформированными отраслями инфраструктуры. В жилищно-коммунальном хозяйстве реформа носила лишь формальный характер. Наиболее реформированным сектором является городской транспорт.

126. В Кыргызстане отмечается один из самых низких уровней участия частного сектора в инфраструктуре среди постсоциалистических стран, практически полностью отсутствует приватизация. В сочетании с отсутствием бюджетных средств на поддержание и развитие инфраструктурных отраслей это ведет к их хроническому недофинансированию и невозможности реализовывать не только крупные, но и даже мелкие проекты. В результате инфраструктура не только не развивается, но и происходит ее **глубокая декапитализация**, снижающая качество предоставляемых услуг и ставящая под угрозу саму возможность их предоставления. Частые отключения электроэнергии увеличивают издержки предприятий. В электроэнергетике и водоснабжении недофинансирование в сочетании с плохим управлением ведут к большим потерям и разворовыванию предоставляемых услуг как субъектами, ответственными за их предоставление, так и конечными потребителями.

127. Недостаточный охват страны транспортными сетями затрудняет перемещение людей и товаров, особенно в отдаленные и труднодоступные регионы: крайне слабо развита железнодорожная сеть, сеть автодорог низкого качества и недостаточно развитая, то же самое касается инфраструктуры гражданской авиации.

128. Во многих секторах наблюдается **крайне искаженная тарифная политика**: тарифы установлены на уровне, не покрывающем полной себестоимости предоставляемых услуг, что не позволяет воспроизводить и развивать инфраструктуру; в телекоммуникациях, электроэнергетике и на авиатранспорте применяется перекрестное субсидирование, что затрудняет привлечение инвестиций и развитие конкуренции. Отсутствует система учета реального потребления многих коммунальных услуг. Собираемость оплаты за электроэнергию низка, высок квази-фискальный дефицит электроэнергетики.

129. Развитие конкуренции в сфере инфраструктурных услуг ограничивается также отсутствием **эффективной системы регулирования**: автономные регулирующие органы созданы только в телекоммуникационной отрасли (Агентство по связи и информационным ресурсам), электроэнергетике (Государственное агентство по энергетике) и — на муниципальном уровне (в Бишкеке) — общественном транспорте (Транспортная инспекция). Однако их роль как регулятора слаба, их автономность является в целом формальной, они не в состоянии проводить самостоятельную политику и быть свободными от политического давления (см. также раздел 3.3.2).

130. Реформу инфраструктуры тормозят также социально-политические факторы, в частности, отрицательное отношение к этой реформе со стороны как правительства, так и населения, опасющегося роста тарифов.

131. Улучшение инвестиционного и предпринимательского климата невозможно без **реформы инфраструктуры**, стимулирования **конкуренции**, финансового оздоровления, развития и повышения качества предоставляемых услуг. Для этого необходимо проведение целого комплекса мероприятий:

- ◆ **демонополизация и реструктуризация.** Необходимо определить, какие элементы инфраструктуры действительно являются естественной монополией, а какие могут быть открыты для конкуренции. Основным критерием должны быть технические соображения. В частности, представляется необходимым: завершение реструктуризации энергетического сектора путем его постепенной приватизации; проведение реструктуризации газового сектора (с разделением на транспортные и

распределительные объекты); лишение монопольной позиции Кыргызтелекома и его приватизация; обеспечение конкуренции при предоставлении жилищно-коммунальных услуг;

- ◆ следует провести **реструктуризацию транспортного сектора**, развивать и диверсифицировать транспортную инфраструктуру, в том числе соединяющую страну с внешним миром (см. раздел 3.4.1). Этому можно достичь, привлекая отечественный и зарубежный частный капитал для осуществления перевозок, поддержания и модернизации транспортных путей/инфраструктуры и транспортных средств, что предполагает обеспечение равных условий конкуренции для всех участников транспортного рынка — отечественных и зарубежных. В частности, следует обеспечить допуск независимых операторов на железную дорогу и расширять частное участие и конкуренцию на авиатранспорте — путем приватизации аэропортов и государственных авиакомпаний, а также привлечения зарубежных авиакомпаний как к международным, так и внутренним сообщениям;
- ◆ правительство должно отойти от **прямого управления** большинством объектов инфраструктуры и внедрить стабильные и прозрачные **механизмы регулирования** инфраструктурных секторов, основанные на согласованности законодательства и правоприменения, а также на предсказуемости (отсутствии внезапных изменений регуляторного режима). Для демонополизированных отраслей необходимо также обеспечение равного доступа на рынок инфраструктурных услуг. Реализация этих задач должна основываться на системе автономных регулирующих органов, способных устанавливать «правила игры» и эффективно предотвращать нарушения прав всех участников рынка инфраструктурных услуг (см. раздел 3.3.2). Эти органы должны характеризоваться реальной независимостью от давления со стороны различных групп интересов (что, в частности, может обеспечиваться высокой степенью автономии в финансовых и кадровых вопросах), высококвалифицированным персоналом, прозрачностью функционирования и полным информированием всех заинтересованных сторон;
- ◆ **привлечение инвестиций** путем допуска (привлечения) частного капитала с помощью приватизации (только после демонополизации), допуска частных инвестиций в строительство новых (в том числе конкурирующих) объектов и сетей, создание совместных предприятий с их последующей приватизацией; осуществление крупных инвестиционных проектов требует привлечения финансирования из-за рубежа за счет иностранных грантов и организации международных консорциумов;
- ◆ реформирование **тарифной политики**: доведение тарифов до уровня полного покрытия издержек (по разработанной методике расчета реальных издержек с учетом субсидирования, взаимозачетов и потерь и при одновременном введении ограничения максимальных тарифов автономным регуляторным органом), сокращение перекрестного субсидирования и переход, там, где это не сделано, к учету индивидуального потребления. Необходимы также переход к оплате только реально предоставленных услуг (особенно это касается водоснабжения и отопления), увеличение прозрачности системы оплаты коммунальных услуг путем ликвидации взаимозачетов. Рост тарифов должен компенсироваться внедрением адресной компенсации для малоимущих слоев населения. Эти меры позволят не только поднять уровень финансирования, но и будут стимулировать борьбу за сокращение потерь;
- ◆ повышение платежной дисциплины — **повышение собираемости** платежей с использованием всех доступных средств, включая отключения неплательщиков и судебные процедуры. Платежную дисциплину также усилит приватизация этих отраслей и адресная помощь малоимущим, которая снизит для них уровень платежного бремени.

132. Улучшение инвестиционного климата зависит также от **структурных преобразований** — прозрачно и эффективно проводимой приватизации государственной собственности, реструктуризации предприятий (см. раздел 3.3.1), расширения участия частного сектора в рынках и отказа от излишнего регулирования и ограничений доступа различных категорий инвесторов (см. раздел 3.3.2).

### 3.3. Структурные преобразования

#### 3.3.1. Продолжение и завершение приватизации и реструктуризации предприятий

133. Процесс приватизации характеризуется высокой степенью политизации и низкой степенью общественной поддержки, что создает почву для популистских призывов по ограничению приватизации, ее остановке или пересмотру ее результатов (что даже стало одним из лозунгов мартовской революции). В стране существует ряд влиятельных групп интересов, не заинтересованных в приватизации: чиновники, предприятия, получающие разного рода ренты, дезориентированное население. Это ведет не только к низкой динамике приватизации, но и к реальной угрозе деприватизации (а по сути — ренационализации) и/или передела собственности под предлогами преодоления нарушений и восстановления справедливости.

134. Спрос на приватизируемое имущество ограничен в связи с:

- ◆ **нехваткой отечественного капитала** (как «качественного», концентрированного, так и мелких инвесторов);
- ◆ **низкой привлекательностью** приватизируемых объектов из-за декапитализации, неперспективности отраслей, плохого экономического состояния объектов, их задолженности;
- ◆ сохранением элементов **неравноправного режима** для отечественных и иностранных инвесторов в сфере участия в приватизации и при покупке земли (см. раздел 3.2.7);
- ◆ вытекающей из двух предыдущих пунктов **крайне низкой заинтересованностью со стороны иностранных инвесторов**, особенно т.н. первого эшелона (хорошо зарекомендовавших себя инвесторов из наиболее развитых стран).

135. Политика приватизации является неэффективной по двум основным причинам:

- ◆ перед приватизацией ставятся слишком **многочисленные**, а иногда **противоречивые цели**, что усложняет их практическую реализацию;
- ◆ **ограничения** на проведение приватизации избыточны — существует много секторов, где она ограничена или запрещена по политическим, идеологическим, групповым, ведомственным и т.п. причинам. В частности это касается монопольных секторов, предоставляющих услуги населению (см. раздел 3.2.8).

136. В результате приватизация по-прежнему далека от завершения, а уровень приватизации отдельных секторов — крайне неравномерный. Есть практически полностью приватизированные (торговля, общественное питание, бытовое обслуживание, банковский сектор), есть практически незатронутые (инфраструктура, социальный сектор, энергетика). На сегодняшний день приватизировано все, что было «легко» приватизировать (в политическом и техническом плане). В результате под контролем государства остались следующие объекты:

- ◆ на которые нет спроса (как небольшие пакеты, так и контрольные);
- ◆ которые не приватизируются по политическим, идеологическим, ведомственным и т.п. причинам;

- ◆ которые безусловно не должны подлежать приватизации, поскольку общественное значение реализации ими своих функций важнее их микроэкономической эффективности.

137. Приватизация предприятий не сопровождалась **приватизацией земли** под ними. И хотя за приватизированными предприятиями закрепляется право пользования землей и фактически оборот такой земли возможен и осуществляется, он все же является излишне затрудненным и ограничивает возможности реализации предприятиями своих бизнес-стратегий.

138. Приватизация в большинстве случаев не привела к улучшению функционирования предприятий или их последующему переходу в руки более **эффективных собственников**. Основные причины были связаны с искаженной институционально-правовой средой (неблагоприятным инвестиционным и предпринимательским климатом — см. раздел 3.2) и **неэффективным режимом корпоративного управления**:

- ◆ формирующаяся структура собственности недостаточно эффективна и прозрачна. Для нее характерна большая роль **инсайдеров** (менеджеров) и внешних собственников, связанных с «социалистическим прошлым» сектора предприятий. Это не позволяет преодолеть «наследство социалистического предприятия»: менталитет менеджеров, формировавшийся в условиях плановой экономики, отсутствие опыта функционирования в условиях рынка, управления корпорацией;
- ◆ приспособление предприятий к искаженной внешней институционально-правовой среде ведет к закреплению **нерыночных моделей поведения** (бартер, выплата зарплаты продукцией предприятия, поддержание неплатежей и т.п.), от которых впоследствии им трудно отказаться, особенно в условиях отсутствия менеджеров с опытом управления в рыночных условиях (хотя в последнее время роль нерыночных моделей поведения заметно снизилась);
- ◆ **внешняя среда** также не создает для новых собственников и менеджмента достаточно сильных стимулов по повышению экономической эффективности предприятий (в виде налога на недвижимое имущество, банкротств, отсутствия ограничений на свободный оборот собственности), в том числе через передачу собственности в руки тех, кто мог бы ею более эффективно управлять;
- ◆ отсутствие на практике **разделения функций собственника, управления и надзора** — на предприятиях, как правило, правят собственники путем прямого участия в оперативном управлении;
- ◆ крайне слабая и искаженная **роль надзора**: советы директоров часто являются чисто формальным органом; они представляют исключительно интересы собственников и не защищают интересы фирмы как таковой;
- ◆ правовое регулирование корпоративного надзора недостаточно четко определяет и разграничивает функции, права и ответственность органов предприятия;
- ◆ слабая и искаженная **роль государства как собственника**: Госкомимущество практически не осуществляет эффективный владельческий контроль на госпредприятиях и за принадлежащими государству пакетами акций, что приводит к тому, что такие объекты становятся «ничьими» и неформально контролируются (и часто разворовываются) менеджерами и чиновниками госаппарата.

139. Преодоление перечисленных выше факторов, тормозящих приватизацию и реструктуризацию и снижающих их эффективность, требует комплексного подхода, охватывающего меры по совершенствованию приватизационной стратегии, эффективной организации приватизационного процесса и создания благоприятной институционально-правовой среды.

140. Необходима постановка взвешенных целей приватизации:

- ◆ главной целью приватизации должно стать **улучшение экономического состояния** приватизируемых объектов (экономическая цель);
- ◆ следует стремиться к **расширению социально-политической базы** реформ путем создания слоя частных собственников, заинтересованных в дальнейших преобразованиях (политическая цель);
- ◆ необходимо **освободить государство** от несвойственных ему **функций управления предприятиями** (системная цель);
- ◆ **фискальный потенциал** (доходы от приватизации) также велик, однако фискальные соображения не должны быть определяющими в политике приватизации;
- ◆ необходимо **отказаться от производственных и социальных целей** (за исключением возможного финансирования за счет доходов от приватизации социальных программ и в будущем — реформы сектора).

141. Для достижения экономической цели необходимо, чтобы:

- ◆ имущество перешло в руки более **эффективных собственников**, являющихся источником не только инвестиций, но и способствующих улучшению корпоративного управления, обеспечивающих доступ к новым технологиям, рынкам и т.п.;
- ◆ была создана благоприятная институционально-правовая среда (предпринимательский и инвестиционный климат — см. раздел 3.2), способствующая, в частности, тому, чтобы стало невыгодно держать акции, не приносящие прибыль.

142. Для достижения политической цели необходимо бороться за усиление **популярности приватизации в обществе** — в основном путем обеспечения ее высокой прозрачности и подконтрольности, ориентированности на достижение ощутимых положительных результатов для населения, разъяснительной работы, избегая популизма (общество должно быть честно проинформировано о всех важнейших ожидаемых положительных и отрицательных последствиях приватизации). При этом важно не столько нейтрализовать противников приватизации, сколько расширять лагерь долгосрочных союзников приватизации (и реформ в целом).

143. Необходимо **деполитизировать** процесс приватизации. ЖК должен утверждать только общие принципы преобразований без мелочного вмешательства в их реализацию. Следует усилить самостоятельность и ответственность правительства (Госкомимущества), прозрачность его деятельности.

144. **Государство не должно быть предпринимателем.** Его доходы должны обеспечиваться за счет налогов, а не дивидендов, а регуляторная функция — преимущественно за счет законов и системы стимулов, а не прямого управления собственностью.

145. В связи с вышесказанным **следует принять курс на завершение приватизации** путем:

- ◆ **снятия** большинства ныне существующих **запретов и ограничений** на приватизацию объектов, в частности, большинства объектов инфраструктуры (их приватизация должна предваряться демонополизацией и изменением механизмов регулирования), науки и культуры, производства алкогольной продукции, производства золота и части природных ресурсов;
- ◆ продажи **оставшихся в руках государства пакетов акций**; в случае отсутствия спроса акции (особенно оставшиеся в руках государства небольшие пакеты) должны реализовываться на голландском аукционе без минимальной цены.

146. Существующие учреждения **социального сектора и образования** могут преобразовываться в негосударственные некоммерческие организации, контролируемые общественными попечительскими советами, а также в частные организации, при сохранении их доступа к бюджетному финансированию (см. главу 4). За государством также должна сохраниться функция лицензирования и контроля качества предоставляемых услуг.

147. Привлечение эффективного собственника должно обеспечиваться за счет:

- ◆ улучшения общего инвестиционного и предпринимательского климата;
- ◆ уравнивания в правах потенциальных отечественных и иностранных участников приватизации;
- ◆ **активного поиска иностранных инвесторов**, прежде всего из «первого эшелона» — наиболее успешных и имеющих высокую репутацию иностранных и международных корпораций.

148. Приватизация должна восприниматься как стабильная политика, а ее **результаты** — как **окончательные**. Пересмотр итогов приватизации должен быть возможен только в случае очевидного **нарушения законодательства** и при максимальном соблюдении прав собственности, в соответствии со следующими принципами:

- ◆ применение только судебной процедуры;
- ◆ упор на привлечение **виновных к административной и уголовной ответственности**, а не на деприватизацию (рениационализацию);
- ◆ если покупатель был **добросовестным**, рениационализация должна быть исключена;
- ◆ если покупатель был **недобросовестным**, но свой пакет акций уже продал другому добросовестному лицу (лицам), он обязан возместить государству нанесенный ним ущерб в судебном порядке. Добросовестные покупатели акций на вторичном рынке не должны нести ответственности за нарушения процедуры приватизации, допущенные первичным покупателем или государственными чиновниками;
- ◆ введение **срока давности** на приватизационные сделки.

149. Необходимо укрепление режима **корпоративного управления** на приватизированных предприятиях, в частности, в сфере защиты прав собственности и оборота акций (см. раздел 3.2.6). Для этого необходимы:

- ◆ развитие **рынков капитала и труда**, обеспечение их прозрачности. Очень важна прозрачность возникающих структур собственности — требования по прозрачности должны распространяться на все АО, а не только на участвующие в биржевом обороте;
- ◆ обеспечение максимально свободного перераспределения собственности на рыночной основе, что сделает возможным **перераспределение** акций в пользу наиболее эффективных собственников и предотвратит появление олигархических структур;
- ◆ развитие **культуры корпоративного управления**, направленное прежде всего на преодоление навыков и моделей поведения, унаследованных с советских времен или приобретенных в ходе функционирования в искаженной институциональной среде постсоциалистического периода (см. пункт 138);
- ◆ активное использование механизма **банкротства** как метода оздоровления предприятия;
- ◆ принятие других мер, способствующих совершенствованию корпоративного управления и защите прав собственности (см. раздел 3.2.6)

150. На предприятиях, где сохраняется значительный госпакет (блокирующий и выше) и которые предназначены для дальнейшей приватизации, однако по разным причинам его продажа в данный момент невозможна или нецелесообразна, этот госпакет следует передавать в **доверительное управление** с опционом на акции. На предприятиях, не подлежащих приватизации, можно рассмотреть возможность привлечения опытных зарубежных менеджеров.

151. Необходимо укрепить роль Госкомимущества по надзору за процессом приватизации и за остающейся в руках государства собственностью в соответствии со следующими принципами:

- ◆ **концентрация в одних руках** (отказ от популярной идеи передачи части функций отраслевым министерствам);
- ◆ **повышение квалификации** работников Госкомимущества;
- ◆ повышение квалификации членов советов директоров, являющихся представителями государства (введение для них курсов и экзаменов);
- ◆ квалифицированная и тщательная **проверка** бизнес-планов и репутации потенциальных стратегических инвесторов;
- ◆ эффективный **мониторинг** соблюдения инвесторами и управляющими группами условий приватизационных сделок и контрактов на управление.

152. В случае предприятий, имеющих **особо важное значение**, полная потеря контроля над которыми нецелесообразна в долгосрочной перспективе, вместо госпакета следует использовать механизм **«золотой акции»**, который дает право вето по важнейшим стратегическим вопросам:

- ◆ внесение изменений и дополнений в устав акционерного общества;
- ◆ реорганизация и (или) ликвидация акционерного общества;
- ◆ заключение особо ответственных хозяйственных договоров, которые согласно уставу акционерного общества требуют согласия общего собрания акционеров.

Это право реализуется на общем собрании, а в состав совета директоров вводится представитель Госкомимущества с правом совещательного голоса. Использование механизма «золотой акции» позволит успокоить тех, кто опасается потери контроля со стороны государства за такими объектами, но ограничит его вмешательство до действительно необходимого минимума.

153. Существующая законодательная база в принципе охватывает все важнейшие аспекты как самой приватизации, так и создания институционально-правовой среды функционирования предприятий. Ее качество, однако, сильно дифференцировано: приватизационное законодательство (особенно «Программа приватизации государственной собственности в Кыргызской Республике») нуждается в значительной доработке (в особенности положения, касающиеся целей приватизации, ограничений приватизации, методов и функций управления приватизационными процессами). Качество законодательства, регулирующего корпоративные отношения и размещение и оборот акций, значительно выше, однако и там целесообразно ввести изменения, вытекающие из настоящих рекомендаций.

### **3.3.2. Улучшение функционирования рынков**

154. Многие рынки Кыргызстана по-прежнему в значительной степени или полностью **монополизированы** (см. раздел 3.2.8). Большинство инфраструктурных рынков являются естественными монополиями, а их регулирование находится на неудовлетворительном уровне:

- ◆ регулирование производится в основном либо путем прямого администрирования, либо не производится вовсе;
- ◆ роль автономных регулирующих органов слаба: они не в состоянии проводить самостоятельную политику и быть свободными от политического давления (см. раздел 3.2.8). В свою очередь, антимонопольный орган перестал быть автономным и был подчинен Министерству экономического развития, промышленности и торговли;
- ◆ монополии охватывают слишком большую часть экономики Кыргызстана.

155. Несмотря на то, что, благодаря возросшей конкуренции вследствие появления на рынке банков с казахским и иным иностранным капиталом, в течение нескольких последних лет в финансовом секторе Кыргызстана произошло определенное оживление, в целом состояние **финансовых рынков** следует признать недостаточно удовлетворительным:

- ◆ уровень финансового посредничества остается весьма низким по международным стандартам и далеким от необходимого для развития экономики Кыргызстана;
- ◆ условия кредитования (высокие процентные ставки, короткий период, на который выдается кредит, жесткие залоговые требования) все еще остаются мало приемлемыми для большинства потенциальных заемщиков;
- ◆ кредитование сельского хозяйства осуществляется почти исключительно государственной Кыргызской сельскохозяйственной финансовой корпорацией (КСФК), финансируемой за счет займов, полученных от международных финансовых организаций. Неизбежная реструктуризация КСФК, вызванная, в частности, тем, что прежние источники ее финансирования уже иссякают, может потребовать изменения структуры кредитного портфеля и привести к сокращению доли ее ресурсов, направляемой на кредитование высокорискованного сельскохозяйственного сектора;
- ◆ небанковский финансовый сектор (рынок ценных бумаг, страховые компании, микрофинансовые агентства, инвестиционные и негосударственные пенсионные фонды и др.) развит очень слабо. В стране все еще не получили надлежащего развития современные платежные системы на основе дебетовых и кредитных карт;
- ◆ для оживления практически не функционирующего фондового рынка предоставлено слишком много полномочий Кыргызской фондовой бирже (КФБ), в частности, проведение через Биржу всех сделок по акциям. Однако в настоящее время и в ближайшем будущем роль КФБ объективно ограничена в связи с отсутствием игроков фондового рынка: у населения нет денег, а институциональные инвесторы практически отсутствуют. В настоящее время КФБ не выполняет ни одной из важнейших функций организованного фондового рынка — оценки стоимости предприятий и источника капитала.

156. Отсутствуют стимулы по повышению эффективности **рынка коммунальных услуг** в связи с отсутствием учета реального потребления, непрозрачностью платежей и его монопольным характером (см. раздел 3.2.8).

157. **Рынок земли** ограничен и является источником общественной напряженности:

- ◆ несмотря на популярность в обществе идеи частной собственности на землю, существует массовое неприятие свободного оборота земли;
- ◆ после мартовской революции имел место спонтанный захват государственных и частных земель;
- ◆ существуют большие региональные диспропорции во владении землей (связанные с разной степенью ее доступности), которые воспринимаются обществом как несправедливые;

- ◆ существуют очень сильные ограничения на свободный оборот земли;
- ◆ существуют ограничения для иностранных инвесторов (см. раздел 3.2.7);
- ◆ приватизация предприятий не сопровождалась приватизацией земли под ними (см. раздел 3.3.1);
- ◆ отсутствуют планы территориального развития с определением целевого использования земли;
- ◆ установлено целевое использование земли, а не разрешенные виды использования.

158. Принятые правительством решения по развитию рынка недвижимости на практике не работают. Рынок остается мало ликвидным из-за отсутствия платежеспособного спроса и неурегулированного статуса земли под предприятиями. Широкое развитие ипотечного кредитования при нынешнем уровне доходов населения нереально.

159. На рынке объектов культуры государственная собственность не стала залогом сохранения культурных ценностей. Наблюдается хроническое недофинансирование, отсутствие развития.

160. Рынок туристических услуг ограничивается глубокой деградацией санаторно-курортной базы, крайне низким качеством инфраструктуры и искусственным сдерживанием его реструктуризации: практически заблокирована приватизация, ограничен доступ для иностранных инвестиций (см. раздел 3.2.7).

161. Основным направлением реформы рынков является их **демонополизация**, расширение участия частного сектора и отказ от излишнего регулирования и ограничения доступа различных категорий инвесторов. В случае невозможности их полной демонаполизации (естественные монополии), а также в случае временно сохраняющихся (реструктурируемых) монополий необходимо установление действенного регуляторного режима и контроля со стороны антимонопольного органа. В перспективе все монополии, кроме действительно естественных, должны быть реструктуризированы и затем приватизированы. В переходный период следует укрепить их менеджмент путем введения контрактов на доверительное управление. Необходимо также создание условий для равного доступа на рынки всех заинтересованных инвесторов, в том числе иностранных.

162. Эффективное регулирование естественных монополий предполагает:

- ◆ переход от прямого управления естественными монополиями к созданию рамочных условий их функционирования, обеспечиваемых **автономными регулирующими органами** (см. раздел 3.2.8) С этой целью необходимо, в дополнение к уже существующим таким органам в телекоммуникации и электроэнергетике, создать органы, регулирующие водоснабжение и железнодорожный транспорт;
- ◆ определение, какие объекты по-прежнему должны оставаться монополией, а какие — демонаполизированы. При сохранении статуса монополии должны учитываться прежде всего технические критерии. В связи с этим представляется необоснованным сохранение монополий в телекоммуникациях, на транспорте, а также на объектах энергетики и жилищно-коммунального хозяйства.

163. Дальнейшее развитие рынка **финансовых услуг** должно иметь своей целью облегчение процесса сбережения и инвестирования средств отечественных и зарубежных экономических агентов и расширение доступа производителей к финансовым ресурсам. Развитие финансового сектора может базироваться только на увеличении его открытости и конкурентности. Реформа финансового сектора должна основываться на:

- ◆ продолжении структурных реформ, согласованных с МВФ и другими международными организациями, направленных на **приватизацию** оставшихся государственных финансовых компаний (КСФК и Расчетно-сберегательная

компания), **укрепление надзора** за банковскими и другими финансовыми учреждениями со стороны НБКР и Министерства финансов, увеличение требований к минимальному капиталу банков, совершенствование платежной системы и др.;

- ♦ активном привлечении **зарубежных инвесторов** к приобретению/участию в капитале кыргызских банков и небанковских учреждений, стимулировании открытия ими в Кыргызстане дочерних структур;
- ♦ сосредоточении государственной поддержки финансового сектора на обеспечении **гарантий прав кредиторов**. Следует избегать любых форм прямого участия государства в осуществлении проектов в финансовом секторе, включая предоставление льготных кредитов государственным и частным предприятиям и гарантий под кредитные линии, получаемые коммерческими банками от международных банков и организаций, участие в системе страхования депозитов, создание государственных ипотечных компаний и др.;
- ♦ улучшении **доступа крестьян к кредитам** (который может несколько уменьшиться после реструктуризации и приватизации КСФК) путем устранения положений земельного законодательства, ограничивающих оборот сельскохозяйственных земель, что снижает привлекательность земли как возможного залога для получения кредитов.

164. Следует развивать **фондовый рынок** с целью превращения его в источник финансовых ресурсов для предприятий, инструмент оценки их эффективности и один из важнейших каналов перераспределения собственности. Для достижения этих целей представляется целесообразным:

- ♦ способствовать развитию **всего фондового рынка**, а не только биржи. Укреплять прозрачность и защиту прав на **внебиржевом рынке**;
- ♦ превратить организованный фондовый рынок в образец **качества и прозрачности**: строго соблюдать требования, касающиеся допуска акций к биржевому обороту (это должно распространяться и на размещение остаточных госпакетов акций), требования по прозрачности эмитента, а также освободить КФБ от необходимости проводить сделки по акциям, находящимся во внебиржевом обороте;
- ♦ создать спрос на организованном фондовом рынке прежде всего в виде **институциональных** игроков (инвестиционные, а в дальнейшей перспективе, когда появятся предпосылки для проведения глубокой пенсионной реформы, — также пенсионные фонды и пр.);
- ♦ развивать рынок **долговых обязательств** (облигации предприятий, ГКВ и т.п.).

165. Реформа рынков **коммунальных услуг** должна включать в себя (подробнее см. раздел 3.2.8):

- ♦ демонополизацию;
- ♦ переход к учету индивидуального потребления;
- ♦ ликвидацию взаимозачетов;
- ♦ доведение тарифов до уровня покрытия издержек;
- ♦ оплату только реально предоставленных услуг;
- ♦ переход к адресной помощи для малоимущих потребителей.

166. Реформа рынка **недвижимости и земли** должна включать в себя:

- ♦ закрепление за приватизируемыми объектами **права собственности на землю**. В случае ранее приватизированных предприятий следует разработать процедуру,

дающую возможность передачи этим предприятиям в собственность земельных участков, на которых они расположены (путем выкупа либо бесплатной или льготной передачи);

- ◆ разработку **планов территориального развития** с определением целевого использования земли;
- ◆ создание прозрачных процедур **изменения разрешенных видов использования земли**;
- ◆ снятие ограничений для иностранцев.

167. Необходимо дерегулирование рынка **объектов культуры**, переход на коммерческую основу и поощрение широко понимаемого меценатства (в т.ч. на грантовой основе).

168. Задачи по развитию рынка **туризма** должны включать:

- ◆ приватизацию санаторно-курортной базы;
- ◆ обеспечение равного доступа к рынку отечественным и иностранным инвесторам;
- ◆ развитие транспортной инфраструктуры;
- ◆ дальнейшую либерализацию визового и регистрационного режима для граждан иностранных государств.

### **3.4. Внешняя торговля и внешнеэкономические отношения**

#### ***3.4.1. Продвижение экспорта и поддержание открытости экономики***

169. С первых лет независимости Кыргызстан стал на путь внешнеэкономической открытости, что вполне естественно для страны с неблагоприятным географическим положением и малой экономикой. Режим внешнеэкономических отношений в Кыргызстане характеризуется низкими импортными пошлинами и нетарифными барьерами<sup>7</sup>, практическим отсутствием экспортных ограничений, большой свободой перемещения людей и капитала через границы страны. Либеральный внешнеэкономический курс и отказ от проведения протекционистской политики был закреплен в 1998 г. вступлением Кыргызстана в ВТО. Кыргызстан также является участником практически всех существующих региональных торговых и экономических объединений.

170. Сальдо внешней торговли и текущего счета платежного баланса в течение всех лет оставались отрицательными. Долгое время торговый дефицит и дефицит текущего счета финансировались за счет притока кредитов от международных организаций и принимали очень большие и очевидно неустойчивые значения. В последние годы, однако, величина дефицита текущего счета заметно сократилась, большую роль в нем стали играть трансферты, получаемые из-за рубежа государством (грантовая внешняя помощь) и частным сектором (переводы граждан Кыргызстана, работающих за границей). Меньшую, но все возрастающую роль в оздоровлении платежного баланса играют прямые иностранные инвестиции; вместе с тем, учитывая огромные инвестиционные потребности страны, их величина (в 2004 г. валовые ПИИ составили 8% ВВП) далека от желаемой.

171. Экспорт Кыргызстана в последние годы значительно вырос, в 2004 г. он увеличился в долларовом выражении на две трети по сравнению с 2001 г. В значительной степени этот прирост был обеспечен возросшим экспортом золота и керосина на авиабазу международной антитеррористической коалиции; оба этих компонента являются неустойчивыми и могут

---

<sup>7</sup> За исключением барьеров, связанных с неэффективностью регулирующих органов и коррупцией (см. раздел 3.2).

значительно уменьшиться в средне- или долгосрочной перспективе<sup>8</sup>. Другим быстрорастущим источником экспортных поступлений стал экспорт туристических услуг. Значительным барьером на пути увеличения экспорта являются торговые ограничения со стороны Казахстана и Узбекистана и высокие издержки, связанные с транзитом экспортных товаров через их территории.

172. Целями внешнеэкономической политики должны оставаться поддержание **открытости экономики** и наращивание, диверсификация и повышение стабильности экспорта. Генеральным направлением внешнеторгового регулирования и продвижения экспорта должно стать повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции, произведенной в Кыргызстане. В связи с этим следует:

- ◆ реализовать комплекс мероприятий по снижению производственных и непроизводственных издержек и улучшению доступа отечественных товаров и услуг на внешние рынки;
- ◆ **избегать** любых действий по **поддержке импортозамещения и стимулированию экспорта** за счет управления обменным курсом, предоставления субсидий или введения импортных ограничений, поскольку они будут только способствовать потере скудных внутренних ресурсов и их перераспределению от эффективных производителей и/или бедной части населения в пользу неэффективных производителей и коррумпированных чиновников.

173. Важнейшим направлением в сфере содействия экспорту является развитие **регионального сотрудничества** и устранение существующих торговых, транспортных и транзитных барьеров. Для этого необходимо:

- ◆ содействовать скорейшему вступлению всех соседних стран в ВТО и переводу торговых отношений с ними на более предсказуемую основу;
- ◆ развивать и диверсифицировать **транспортную инфраструктуру** (автомобильные и железные дороги, авиасообщение), соединяющую страну с внешним миром. Это, в частности, предполагает продолжение реализации больших межстрановых дорожных проектов и достижение соглашения с Казахстаном о возможности продолжения полетов иностранных авиакомпаний из Алматы в Бишкек (см. также раздел 3.2.8)
- ◆ в сотрудничестве с соседними странами добиваться упрощения, повышения прозрачности и гармонизации **таможенных правил и процедур пересечения границ**, устранения возможностей для коррупции в пограничных и таможенных органах;
- ◆ принять меры по **упрощению транзита** через территории всех стран региона (включая, разумеется, и транзит через территорию Кыргызстана), в том числе по полной реализации положений Конвенции TIR.

174. Для удешевления экспортной продукции надо:

- ◆ **внедрить** прозрачную, не требующую дискреционных решений фискальных органов, подкрепленную финансовыми ресурсами систему **возмещения НДС экспортерам** (см. раздел 3.1.2);
- ◆ отказаться от устаревшей системы **стандартов**, препятствующей доступу продукции из Кыргызстана на внешние рынки;
- ◆ отменить еще сохраняющиеся требования по **лицензированию экспорта** металлолома и не допускать появления новых экспортно-импортных ограничений,

---

<sup>8</sup> Экспорт золота стал снижаться уже в 2005 г.

кроме продиктованных соображениями национальной безопасности (радиоактивные материалы, оружие и пр.).

175. Облегчению доступа производителей из Кыргызстана на внешние рынки должно способствовать создание эффективной информационной и маркетинговой системы, облегчающей поиск зарубежных партнеров и взаимодействие с ними. Следует поощрять возникновение достаточно крупных частных компаний, занимающихся оптовой торговлей и предоставляющих логистические и информационные услуги и способных использовать эффект от масштаба для снижения торговых и транспортных издержек. Это содействие должно выразиться, в частности, через:

- ◆ усиление реальных правовых гарантий соблюдения контрактов;
- ◆ облегчение регулятивного бремени (см. раздел 3.2);
- ◆ создание конкурентной среды (в т.ч. допуск на внутренний рынок зарубежных компаний);
- ◆ предоставление инфраструктуры посольств и торговых представительств Кыргызстана за рубежом в распоряжение таких компаний;
- ◆ устранение избыточной налоговой нагрузки на крупные компании (см. раздел 3.1.2).

176. В целях обеспечения свободного движения товаров, услуг, людей и капитала из Кыргызстана/в Кыргызстан и укрепления безопасности страны необходимо активно участвовать в **глобальных и региональных объединениях и организациях**, имеющих своей целью развитие международного сотрудничества, хотя многие из этих организаций и не проявили себя как сколько-нибудь эффективные. Для такой небольшой страны, как Кыргызстан, целесообразно строить отношения со своими более крупными соседями в рамках международных организаций на основе многосторонних институтов и правил. Наряду с этим следует всемерно развивать двусторонние экономические отношения со всеми соседями (включая Россию, Китай и страны Средней Азии), с развитыми странами (США, ЕС, Япония) и с быстро растущими экономиками за пределами региона (Турция, Индия и др.) с тем, чтобы увеличить интеграцию страны в мировую экономику, повысить производительность и уменьшить уязвимость экономики Кыргызстана к воздействию внешних шоков.

#### **3.4.2. Внешняя миграция**

177. В настоящее время все более важную роль в экономике и социальной жизни страны стала играть трудовая миграция граждан Кыргызстана в Россию, Казахстан и некоторые другие страны. По оценкам от 200 до 500 тыс. граждан страны работает за границей или по найму, или как самозанятые в торговле и услугах. Миграция позволяет заметно смягчить проблему безработицы внутри страны и служит важным источником поступления в страну валюты (вторым по величине после экспорта). Переводы трудовых мигрантов стали одним из важных факторов сокращения бедности, зарегистрированного в течение нескольких последних лет, однако использование этих средств для инвестиций в Кыргызстане пока еще весьма ограничено. Большинство мигрантов, находящихся в России и Казахстане, не имеет положенной регистрации и разрешения на работу, что делает их статус уязвимым и лишает их надлежащей правовой защиты и доступа к базовым социальным услугам. Учитывая тенденции сокращения численности трудоспособного населения в странах, куда направляется основной поток кыргызских граждан, трудовая миграция должна рассматриваться как долгосрочный фактор развития страны.

178. Следует извлечь максимальные преимущества и нейтрализовать имеющиеся негативные последствия миграции. Для этого необходимо:

- ◆ в ходе переговоров с правительствами стран, в которых работают мигранты, добиться для кыргызских мигрантов **благоприятного правового статуса**, обеспечивающего им нормальные условия для работы и жизни; такой статус должен включать право на работу, охрану личных и имущественных прав, условия налогообложения и доступа к социальной инфраструктуре и т.п.;
- ◆ сориентировать систему среднего, профессионального и высшего образования на предоставление знаний и навыков, востребованных не только на внутреннем, но и на внешних трудовых рынках. Лица, желающие работать за границей, должны иметь возможность получить в системе образования Кыргызстана знание языков и культуры стран, в которые идет основной поток миграции, приобрести профессии и квалификации, на которые имеется спрос в этих странах, получить полную и точную информацию о правах и обязанностях мигрантов в странах назначения;
- ◆ создать **инфраструктуру найма** кыргызских граждан для работы за границей, обеспечивающую надежную защиту их прав и соблюдение законодательства Кыргызстана и стран назначения;
- ◆ содействовать развитию **финансовой инфраструктуры, обслуживающей мигрантов**, которая позволила бы снизить издержки перевода средств из-за границы и способствовала бы обращению этих средств не только на потребление, но и на сбережение/инвестирование.

179. Благоприятного статуса мигрантов из Кыргызстана за рубежом не удастся добиться, если такой же статус не будут иметь иностранные граждане, работающие в Кыргызстане. Поэтому необходимо предоставить иностранным работникам трудовые, личные и имущественные права и обязанности (в т.ч. налоговые) **равные** тем, которые имеют граждане Кыргызстана.

## **ГЛАВА 4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОГО СЕКТОРА**

### **4.1. Образование**

180. Последние 15 лет были трудными годами для системы образования Кыргызстана. Охват детей базовым школьным образованием (1-9 классы) удалось удержать на уровне, близком к 100%, однако качество школьного образования резко снизилось. Причинами падения качества школьного образования стали острый недостаток финансирования и вызванные им отток квалифицированных учителей из страны или из профессии, ухудшение материально-технического снабжения школ, в частности, недостаточное обеспечение учебниками и учебными пособиями. Содержание образовательных программ во многом устарело и требует пересмотра. Высшее образование, напротив, переживает бум, количество вузов в стране почти учетверилось, количество студентов в них также существенно возросло. Характерно, что спрос на услуги высшего образования является платежеспособным, почти весь прирост числа студентов обеспечен за счет обучения на контрактной основе (стоимость обучения в большинстве вузов является низкой даже для Кыргызстана). Основными причинами увеличения спроса на высшее образование являются безработица среди молодежи, развал системы профессионально-технического образования, стремление молодых людей из сельской местности перебраться в города и по возможности получить работу на государственной службе, для чего диплом вуза является необходимым условием. Качество образования при этом так же, как и в школах, снижается; большинство выпускников вузов не может найти работу по специальности.

181. В условиях хронического недофинансирования учреждения образования наращивают предоставление платных услуг учащимся. Вследствие фактического отсутствия контроля за качеством таких услуг со стороны общества это часто выливается просто в продажу оценок и дипломов, что наносит ущерб экономике и общественной морали.

182. Разветвленная система детских домов и интернатов для детей, находящихся на полном государственном обеспечении и получающая значительное (с точки зрения доли расходов в бюджете сектора образования) финансирование, находится в плачевном состоянии и не способствует нормальной социализации этих детей по окончании школы.

183. Дальнейшее развитие системы образования требует реформирования как содержания обучения, так и организационно-экономических основ этой системы. Для корректировки содержания и методики обучения требуется широкая общественная дискуссия с участием не только специалистов в сфере образования, но и всего общества.

184. Организация системы образования должна быть приведена в соответствие с реальными возможностями государственного и частного финансирования этой системы. Для этого необходимо:

- ◆ предоставлять государственные гарантии только на право граждан на базовое среднее образование. Государственное финансирование полного среднего, профессионального и высшего образования должно быть сохранено только для одаренных детей из бедных семей путем предоставления им личных грантов, что должно обеспечить им равные стартовые возможности. Остальным молодым людям должна быть предоставлена возможность получения образования на платной основе;
- ◆ предоставить равные возможности развития **как государственным, так и частным учебным заведениям**, включая равный доступ к государственному финансированию для реализации государственных образовательных программ; содействовать развитию конкуренции в секторе среднего образования, предоставив учащимся полное право выбора учебного заведения, в котором они хотели бы обучаться;
- ◆ с целью повышения подотчетности учебных заведений обществу содействовать постепенному преобразованию государственных учебных заведений всех уровней в **негосударственные учреждения**, управляемые попечительскими советами, сформированными из родителей, представителей общественности и местного самоуправления; передать им в собственность находящиеся в их распоряжении имущество и активы. Надо также предусмотреть возможность **приватизации** учебных заведений;
- ◆ ввести четкую и прозрачную систему взимания **оплаты** за оказание образовательных услуг, добиться легализации всех неформальных платежей и сборов;
- ◆ предоставить учреждениям образования большую свободу в **распоряжении** получаемыми ими **средствами**, при этом усилить **общественный контроль** за качеством предоставляемых образовательных услуг и эффективностью использования получаемого финансирования; для мониторинга качества широко привлекать организации гражданского общества;
- ◆ заключать со студентами педагогических специальностей, обучающимися за счет государства, договор об **обязательной работе в школе** в течение некоторого времени после окончания вуза; в случае нарушения договора по суду взимать с них стоимость обучения. Для удержания молодых специалистов в сельских школах разработать пакет мер по закреплению на селе, включая предоставление им земельных наделов, жилья и т.п.;

- ♦ провести тщательный анализ и осуществить переход от государственных детских домов и интернатов к **семейным детским домам** и **системе патронажа**, что облегчило бы интеграцию детей в общество.

## 4.2. Здравоохранение

185. Состояние здоровья населения и системы здравоохранения в настоящее время далеко от желаемого; широко распространенная бедность сопровождается ухудшением питания и бытовых условий, увеличением заболеваемости туберкулезом и некоторыми другими опасными болезнями. Ресурсы, которыми располагает система здравоохранения, существенно сократились с соответствующими последствиями для качества и доступности предоставляемых медицинских услуг. Укоренилась практика неформальных платежей пациентов врачам, издержки на лекарства и питание больных в большой степени переложены на них самих. В этих условиях правительство при поддержке международных организаций реализовало широкомасштабную программу реформ, одну из наиболее глубоких и внутренне согласованных из всех проводившихся в социальном секторе. Важными элементами этой системы стали:

- ♦ переход к финансированию органов здравоохранения на основе результатов их деятельности (пролеченных случаев, обслуживаемого населения);
- ♦ введение **сооплаты**, снизившее необоснованно высокий спрос на услуги здравоохранения, сложившийся в советское время, и позволившее частично уменьшить (но не устранить) неформальные платежи; сооплата не стала пока важным источником средств для здравоохранения, покрывая лишь малую часть его затрат;
- ♦ создание системы **единого плательщика** в виде Фонда обязательно медицинского страхования (ФОМС); этот фонд аккумулирует бюджетные средства и страховые платежи населения и выступает как единый заказчик для большинства учреждений здравоохранения; его название, однако, в большей мере выражает намерение построить систему финансирования здравоохранения по страховому принципу, нежели реальное положение дел — в случае серьезного заболевания граждане по-прежнему должны нести весьма большие неформальные затраты на лечение;
- ♦ четко определить набор услуг здравоохранения, которые должны предоставляться гражданам бесплатно.

186. Эффект от реформы здравоохранения снижается тем, что бюджетное финансирование системы сокращается; Социальный фонд также часто использует страховые взносы, предназначенные для ФОМС, на выплату пенсий. В результате возникает ситуация, при которой наиболее глубоко реформированный сектор «наказывается» правительством за эти реформы.

187. Дальнейшее развитие системы здравоохранения должно происходить в направлении продолжения и углубления уже начатых реформ и в соответствии с финансовыми возможностями страны. Для этого необходимо:

- ♦ увеличение государственного финансирования здравоохранения при одновременном повышении собираемости взносов в ФОМС и повышении роли сооплаты в финансировании сектора;
- ♦ в долгосрочной перспективе следует рассмотреть возможность **организационного отделения** ФОМС как покупателя услуг здравоохранения от их государственных и частных поставщиков, а также от Министерства здравоохранения как правительственного органа, определяющего государственную политику здравоохранения и регулирующего рынок медицинских услуг. ФОМС сможет

эффективно выполнять роль единого плательщика только будучи организационно **независимым**;

- ◆ ужесточение контроля за реализацией программы **государственных гарантий** и ограничение этих гарантий в случаях, когда эффективный контроль оказывается невозможен. Это, прежде всего, относится к обеспечению больных лекарствами и питанием. Для большинства пациентов должен быть легализован фактически используемый сейчас принцип самообеспечения, а неимущим пациентам лекарства и питание должны предоставляться за государственный счет через отбираемые на конкурентной основе неправительственные организации;
- ◆ внедрение **дифференцированных нормативов** нагрузки на медицинских работников в зависимости от места предоставления медицинских услуг с тем, чтобы сделать обслуживание жителей отдаленных районов более экономически привлекательным;
- ◆ привлечение **частных медицинских учреждений** к реализации государственных программ (программы иммунизации, медицинского обслуживания школ, детских садов, тюрем, воинских частей и др.) наравне с государственными, а также предоставлению медицинских услуг, покупаемых ФОМС. Это обеспечит в секторе конкуренцию и повышение качества услуг;
- ◆ пропагандировать **здоровый образ жизни**, что должно быть неотъемлемым компонентом системы здравоохранения, поддержанным соответствующим финансированием; в этом деле важно объединить усилия медицинских и образовательных учреждений, местного самоуправления и организаций гражданского общества.

#### 4.3. Социальная защита

188. После реформы системы социальной защиты во второй половине 1990-х годов ее основными компонентами стали единое ежемесячное пособие (ЕЕП), ежемесячное социальное пособие, система льгот и компенсаций для отдельных категорий граждан, а также дома-интернаты и предоставление социальных услуг на дому. В общей сложности услугами социальной защиты пользуется более половины населения страны, в том числе и небедное население. Наиболее важным элементом социальной защиты является ЕЕП, предназначенное для бедных семей с детьми; оно является гораздо более адресным, чем остальные формы социальной защиты. Тем не менее, в методике его назначения, привязанной к денежным доходам домохозяйства, имеются существенные недостатки, и поэтому количество получателей ЕЕП слишком велико, а средний размер пособия на одно домохозяйство (менее 100 сомов в месяц) крайне мал и не позволяет получателям пособия вырваться из бедности.

189. Дальнейшим направлением развития системы социальной защиты должно стать повышение ее эффективности и способности реально помочь выходу ее получателей из бедности. Это возможно только при радикальном повышении адресности социальной помощи, ограничении круга ее получателей исключительно теми, кто лишен возможности самостоятельно решить свои проблемы — детьми, инвалидами и другими уязвимыми категориями населения. Для повышения эффективности и адресности социальной защиты населения целесообразно осуществить следующие меры:

- ◆ принимая во внимание тот факт, что большинство населения Кыргызстана занимается сельским хозяйством и значительную часть своих доходов от использования рабочей силы, земли и скота получает в натуральной форме, нужно уточнить **методику оценки совокупного дохода семьи, используемого для начисления ЕЕП**. В дополнение к вмененному доходу от земли необходимо учитывать также и доходоприносящий потенциал скота, рабочей силы и некоторых других имеющихся в

домохозяйствах активов. Вмененный доход от рабочей силы, земли и скота должен рассчитываться на основе территориально дифференцированных и ежегодно обновляемых нормативов, учитывающих реальную продуктивность этих активов. Это позволит ограничить число получателей теми семьями, где действительно нет ни работников, ни имущества для того, чтобы обеспечить себе достойный уровень жизни. При этом из числа получателей, очевидно, могут выпасть домохозяйства с низкими денежными доходами, но располагающие большим количеством скота и высокопродуктивной землей. Высвободившиеся за счет этого средства нужно использовать для существенного увеличения размера пособий. Нужно добиться, чтобы используемый как критерий назначения ЕЕП **гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП)**, для которого пока что используется крайне низкое и ничего, в сущности, не гарантирующее значение 140 сомов на человека в месяц<sup>9</sup>, стал соответствовать своему названию и достиг по крайней мере уровня черты крайней бедности. Расчет и утверждение нормативов должны осуществляться компетентными государственными органами (Министерством труда и социальной защиты, Министерством сельского хозяйства и Национальным статистическим комитетом) на основе данных статистических обследований и не требовать одобрения ЖК;

- ♦ в предоставлении социальной помощи должна быть повышена **роль органов местного самоуправления**. Они гораздо лучше информированы о реальном положении дел в каждом домохозяйстве и им может быть переданы часть ответственности при назначении пособий в сложных или спорных случаях, а также распоряжение иными видами социальной поддержки;
- ♦ должны быть осуществлены сокращение количества получателей и **замена** разнообразных **неденежных льгот и привилегий на прямые денежные выплаты** тем категориям граждан, которые в них действительно нуждаются (например, инвалиды). Эти меры должны быть согласованы с пенсионной реформой, направленной на увеличение пенсий реально нетрудоспособным пенсионерам (см. раздел 4.4).

#### 4.4. Пенсионное обеспечение

190. С советских времен страна унаследовала дорогостоящую систему пенсионного обеспечения с низким возрастом выхода на пенсию и множеством льгот для различных категорий населения. Ввиду очевидной невозможности обслуживать эту систему в ее первоначальном виде во второй половине 1990-х годов Правительство реализовало пенсионную реформу. Ее важнейшими компонентами стали постепенное повышение пенсионного возраста к 2007 г. до 63 лет для мужчин и 58 лет для женщин и введение индивидуализированной условно-накопительной системы, согласно которой размер страховой части пенсии определяется суммарной величиной взносов, сделанных каждым гражданином в период его трудовой деятельности. Эти меры, сопровождавшиеся некоторым улучшением администрирования пенсионных сборов и выплат, позволили устранить хронические задержки выплаты пенсий, которые наблюдались на протяжении всех 1990-х годов.

191. К сожалению, проведенная реформа не позволила сбалансировать активы и обязательства пенсионной системы удовлетворительным образом, так что, несмотря на благоприятную демографическую ситуацию (относительно небольшое число пенсионеров в расчете на одного занятого в экономике), пенсии для абсолютного большинства пенсионеров остаются крайне низкими — много ниже прожиточного минимума. Даже с учетом низкого

---

<sup>9</sup> С 1 января 2006 г. — 175 сомов в месяц.

уровня пенсий собственные доходы пенсионного фонда остаются недостаточными, и фонд нуждается в регулярных значительных трансфертах из государственного бюджета. Попытки мобилизации необходимых доходов через установление достаточно высоких ставок отчислений в пенсионный фонд оказались малоуспешными и привели к уклонению значительного числа предприятий от этих взносов или за счет занижения официально уплачиваемой работникам заработной платы, или путем полного ухода в неформальную экономику. По этой причине ставки отчислений в пенсионный фонд в последние годы (с 2000 по 2005 гг.) были несколько снижены — с 32% до 29% от фонда заработной платы предприятия, что, впрочем, не решило проблемы. Доходы пенсионного фонда низки также и потому, что ставки отчислений для большей части работников (крестьян и лиц, уплачивающих налоги в рамках патентной системы) являются крайне низкими. Еще одним последствием низких ставок для этих категорий населения является то, что они накапливают очень маленькую страховую пенсию.

192. Другой причиной недостаточного размера пенсий является сохранение низкого по международным масштабам возраста выхода на пенсию (особенно для женщин) и многочисленных пенсионных льгот (для жителей высокогорных районов, многодетных матерей, лиц с тяжелыми условиями труда, работников гражданской авиации и др.), некоторые из которых предполагают выход на пенсию по возрасту лиц моложе 50 лет.

193. Дальнейшие реформы в пенсионной системе должны быть направлены на повышение размера пенсий до уровня, обеспечивающего достойное содержание для нетрудоспособных пожилых граждан, и достижение фискальной устойчивости системы. Для этого необходимо увеличить доходы пенсионного фонда и уменьшить его расходы. Меры по изменению ставок и системы сбора пенсионных отчислений, призванные увеличить доходы и снизить административные издержки, описаны в разделе 3.1.2.

194. Обеспечение стабильности выплат и существенного повышения размера пенсий в средне- и долгосрочном периоде требует ограничения числа получателей пенсий теми, кто реально нетрудоспособен. Для этого необходим комплекс изменений в пенсионном законодательстве:

- ◆ учитывая отсутствие рационального обоснования для сохранения гендерных различий в величине пенсионного возраста и тот факт, что средняя ожидаемая продолжительность жизни женщин в Кыргызстане заметно превышает величину этого показателя для мужчин, целесообразно **поднять пенсионный возраст для женщин** до уровня, установленного для мужчин. Это также позволит женщинам к моменту выхода на пенсию накапливать более значительную страховую часть пенсии;
- ◆ в настоящее время средняя продолжительность нахождения на пенсии<sup>10</sup> в Кыргызстане сопоставима с той, которая наблюдается в развитых странах, и явно не соответствует экономическому потенциалу страны. С другой стороны, большинство граждан, достигающих сейчас пенсионного возраста, сохраняет трудоспособность и продолжает работать в официальной или, чаще, в неформальной экономике. Поэтому в перспективе можно **поднять возраст выхода на пенсию** до 65 лет (или иного обоснованного расчетами значения), то есть до возраста, когда большинство граждан действительно теряет работоспособность;
- ◆ пенсионная система призвана обеспечить достойное обеспечение людей в старости пропорционально сделанному ими вкладу в эту систему и не может и не должна использоваться как инструмент перераспределения (за исключением базовой части пенсии), поощрения за общественные заслуги и компенсации за тяжелые условия жизни и труда. В условиях, когда основу экономики составляет частный сектор,

---

<sup>10</sup> Определяемый как разность между ожидаемой продолжительностью жизни для лиц, достигших пенсионного возраста, и величиной возраста выхода на пенсию.

ответственность за поддержание надлежащих условий труда и за предоставление соответствующих компенсаций лицам, работающим в неблагоприятных условиях, ложится на хозяев производств, а не на государство. В случаях, когда граждане нуждаются в социальной поддержке, это должно достигаться средствами государственной социальной защиты, а не через пенсионную систему. По этим причинам существующая система **пенсионных льгот**, выражающаяся в установлении более низкого, чем стандартный, возраста выхода на пенсию или специальных схем расчета трудового стажа, должна быть **отменена**. В необходимых случаях она должна быть заменена повышенной оплатой труда и адресными пособиями по бедности.

195. Одним из широко используемых в международной практике механизмов пенсионного страхования, в максимальной степени учитывающим индивидуальный вклад граждан в пенсионную систему, является **накопительная система**, в которой обязательные пенсионные отчисления граждан передаются в специальные частные пенсионные фонды, управляющие накапливаемыми средствами. Помимо пенсионного страхования такая система также предоставляет возможность мобилизации значительных внутренних сбережений, которые потенциально могут инвестироваться в экономику страны. Очевидно, однако, что риски, неизбежно связанные с инвестициями, должны тщательно контролироваться и их допустимый уровень для пенсионных фондов, от которых зависит благосостояние пенсионеров, должен быть гораздо ниже, чем для других типов инвестиционных фондов. Это требует наличия на финансовом рынке безрисковых или малорисковых активов, возможностей хеджирования рисков и других характеристик, свойственных развитым финансовым рынкам. Финансовый рынок Кыргызстана, находящийся сейчас на ранних этапах своего развития, очевидно, этим критериям не отвечает. Поэтому предлагаемое сейчас введение накопительного компонента пенсионной системы сопряжено с неприемлемо высокими рисками. Конечно, уровень рисков можно значительно снизить, если разрешить пенсионным фондам инвестировать накапливаемые средства на развитых финансовых рынках за пределами Кыргызстана. Это будет означать, однако, экспорт капитала, что вряд ли целесообразно для страны, испытывающей в нем большую потребность. Кроме того, для успешного функционирования накопительной системы нужно, чтобы она располагала ресурсами, достаточными и для поддержания пенсионных накоплений, и для оплаты деятельности пенсионных фондов; в противном случае пенсионные накопления будут проедаться управляющими фондами. С этой точки зрения идея внедрения пилотной накопительной схемы на основе примерно 1/30 части всех пенсионных отчислений (что составляет всего 2-3 млн. долларов) не представляется продуктивной. Таким образом, введение накопительной системы в любой форме представляется целесообразным только по достижении финансовым сектором страны существенно более высокой степени развития, когда он окажется способным предоставить пенсионным фондам разнообразные, в том числе малорисковые, финансовые инструменты.

196. В условиях, когда пенсионный фонд напрямую зависит от трансфертов из республиканского бюджета, сохранение его в качестве внебюджетного не имеет большого смысла. Поэтому **целесообразно интегрировать пенсионный фонд** (как, впрочем, и другие компоненты Социального фонда) **в государственный бюджет**; это позволит повысить прозрачность деятельности фонда и сократить административные издержки.

**ПРИЛОЖЕНИЕ. ИНДИКАТОРЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

	1992	1996	2000	2004
<i>Макроэкономика</i>				
Индекс реального ВВП (1990 = 100)	79,4	54,3	66,6	80,4
Среднегодовой темп прироста реального ВВП, %	-10,9 <sup>11</sup>	-9,5 <sup>12</sup>	5,2 <sup>13</sup>	4,8 <sup>14</sup>
Индекс потребительских цен, в % к декабрю предыдущего года	2132,7	134,8	109,6	102,8
<i>Государственный сектор</i>				
Доходы государственного бюджета, % ВВП	17,3	15,9	15,2	19,5
Налоговые поступления, % ВВП	15,1	12,7	11,7	14,9
Расходы государственного бюджета, % ВВП	31,2	24,8	25,4	24,5
Государственные капитальные вложения с учетом ПГИ, % ВВП	...	3,8	8,1	4,5
Дефицит государственного бюджета, % ВВП	-13,9	-8,9	-10,2	-4,5
<i>Социальный сектор</i>				
Индекс человеческого развития	0,72	0,69	0,72	0,73 <sup>15</sup>
Уровень бедности, % от общей численности населения	...	50,7	52,0	39,3 <sup>15</sup>
Охват базовым средним образованием, % от численности детей соответствующего возраста	91,0	89,4	95,9	94,8 <sup>15</sup>
Ожидаемая продолжительность жизни, лет	68,1	66,5	66,4	65,3
Младенческая смертность, на 1000 живорожденных	31,5	25,9	22,6	20,9 <sup>15</sup>
Расходы государственного бюджета на образование, % ВВП	5,0	5,2	3,5	4,6
Расходы государственного бюджета на здравоохранение, % ВВП	2,9	3,1	2,0	2,0
Расходы государственного бюджета на социальное страхование и социальное обеспечение, % ВВП	3,4	3,8	1,7	2,8
<i>Внешний сектор</i>				
Открытость экономики, % ВВП	83,2	77,9	77,3	75,3
Счет текущих операций, % ВВП	-4,3	-23,0	-10,4	-3,4
Общий внешний долг страны на конец года, % ВВП	0,0 <sup>16</sup>	66,6	124,6	95,1

<sup>11</sup> Среднее значение за 1991-1992 гг.

<sup>12</sup> Среднее значение за 1993-1996 гг.

<sup>13</sup> Среднее значение за 1997-2000 гг.

<sup>14</sup> Среднее значение за 2001-2004 гг.

<sup>15</sup> 2003 год.

<sup>16</sup> 1991 год.

	1998	2000	2004
<i>Индекс структурных реформ ЕБРР<sup>17</sup></i>			
Ценовая либерализация	4,3	4,3	4,3
Торговая либерализация и обменный курс	4,0	4,3	4,3
Приватизация мелких предприятий	4,0	4,0	4,0
Приватизация крупных предприятий	3,0	3,0	3,7
Реструктуризация предприятий	2,0	2,0	2,0
Антимонопольная политика	2,0	2,0	2,0
Реформирование инфраструктуры	1,3	1,3	1,7
Реструктуризация банков	2,7	2,3	2,3
<i>Индекс экономической свободы фонда Херитейдж<sup>18</sup></i>			
Общий индекс	4,00	3,78	3,36
в том числе:			
торговая политика	4,00	4,00	4,00
фискальное бремя	4,00	3,75	3,10
вмешательство государства	5,00	4,00	2,50
монетарная политика	5,00	5,00	3,00
иностранные инвестиции	3,00	3,00	3,00
финансово-банковская сфера	3,00	3,00	3,00
заработная плата и уровень цен	4,00	3,00	3,00
права собственности	4,00	4,00	4,00
регулирование	4,00	4,00	4,00
теневой сектор	4,00	4,00	4,00

Источники данных: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики;  
ПРООН;  
World Development Indicators, Всемирный банк;  
ЕБРР;  
Фонд Херитейдж.

<sup>17</sup> 1 – отсутствие прогресса, 4,5 – уровень развитых стран с рыночной экономикой.

<sup>18</sup> 1 – наилучший, 5 – наихудший.