



**AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE
IN KAZAKHSTAN**

**УЛУЧШЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО
КЛИМАТА КАЗАХСТАНА:
БАРЬЕРЫ ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ
ИНВЕСТИЦИЙ**

**ЭКСПЕРТНЫЙ ДОКЛАД
АМЕРИКАНСКОЙ ТОРГОВОЙ ПАЛАТЫ
ВЕРСИЯ 2018 ГОДА**





**УЛУЧШЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО
КЛИМАТА КАЗАХСТАНА:
БАРЬЕРЫ ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ
ИНВЕСТИЦИЙ**

**ЭКСПЕРТНЫЙ ДОКЛАД
АМЕРИКАНСКОЙ ТОРГОВОЙ ПАЛАТЫ**

Алматы 2018

Содержание

Пояснительная записка.....	1
Введение.....	5
Американская торговая палата и инвестиционный климат Казахстана..	5
Задача и структура экспертного доклада.....	6
Структура.....	8
РАЗДЕЛ I.....	9
РАССМОТРЕНИЕ 10 ОСНОВНЫХ БАРЬЕРОВ ДЛЯ ИНВЕСТИЦИЙ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ В 2014 ГОДУ.....	9
Верховенство закона и судебная реформа.....	10
Криминализация гражданских дел и правовая неопределенность.....	13
Коррупция.....	15
Экологические платежи.....	18
Налоговая реформа.....	21
Таможня.....	24
Разрешения на трудоустройство и визы.....	26
Местное содержание.....	29
Лицензии на строительство и инженерные работы.....	31
Национальная палата предпринимателей (Атамекен).....	33
РАЗДЕЛ II.....	35
НОВЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ВЫЗОВЫ 2018.....	35
Приватизация – Стратегия и баланс.....	36
Права интеллектуальной собственности – Защита прав инвесторов.....	40
Валютное регулирование – Необходимо или неэффективно?.....	42
РАЗДЕЛ III.....	43
ОТРАСЛИ В ФОКУСЕ 2018.....	43
Нефтегазовый сектор – Двигатель экономики Казахстана.....	44
Сельское хозяйство – Недоиспользуемый ресурс.....	47
Здравоохранение – Защита инвесторов и общественного здоровья.....	49
Выводы и перечень рекомендаций.....	51

Пояснительная записка

Американская торговая палата в Казахстане и ее организации-члены знают, как Правительство может достигать своих целей по иностранным инвестициям. Американская торговая палата разделяет интерес Правительства к повышению инвестиций, а ее компании-члены непосредственно знакомы как с реальным бизнес климатом в Казахстане, так и с моделями в наиболее развитых экономиках мира.

В 2014 году Американская торговая палата обозначила 10 областей, в которых существуют значительные барьеры для иностранных инвестиций.

- 1. Верховенство закона и судебная реформа**
- 2. Криминализация гражданских дел и правовая неопределенность**
- 3. Коррупция**
- 4. Экологические платежи**
- 5. Налоговое реформа**
- 6. Таможенное регулирование**
- 7. Разрешения на трудоустройство и визы**
- 8. Местное содержание**
- 9. Лицензирование для архитектурной и инженерной деятельности**
- 10. Национальная палата предпринимателей**

В настоящем отчете обновляется информация по вышеуказанным вопросам, а также добавляются еще три направления:

- 11. Приватизация - Стратегия и Баланс**
- 12. Права интеллектуальной собственности - Защита прав инвесторов**
- 13. Валютное регулирование - Необходимо или Неэффективно?**

Кроме того, в отчете представлен обзор по трем отраслям:

- 14. Нефтегазовый сектор – Двигатель экономики Казахстана**
- 15. Сельское хозяйство – Недоиспользуемый ресурс**
- 16. Здравоохранение – Защита инвесторов и общественного здоровья**

Верховенство закона является важнейшим фактором для иностранных инвестиций, и правительству следует сфокусировать свои усилия на его укреплении. Кроме системной реформы, которая является сложной задачей, Американская торговая палата призывает повышать применение альтернативных методов разрешения споров, воздерживаясь от вмешательства в судебную независимость; проводить систематическое обучение судей по вопросам бизнес права; создать суд или коллегия по вопросам интеллектуальной собственности, и повысить качество мониторинга судебных решений.

Криминализация гражданских дел и правовая неопределенность тесно связаны и имеют негативный эффект на инвестиции. Бизнесу и гражданам необходима информация, чтобы самостоятельно обеспечить соответствие законодательству, они не должны сталкиваться с уголовным наказанием за гражданские дела. Американская торговая палата рекомендует обеспечить большую последовательность при создании законов; лучше разъяснять законы и нормы; и исключить уголовную ответственность за административные нарушения.

Профилактика Коррупции должна быть усилием всего общества, а не только фокусироваться на правоприменении. Несмотря на прогресс Казахстана по борьбе с коррупцией, этот вопрос все еще присутствует практически в каждой теме Экспертного доклада. Многие из определенных проблем созданы и продолжают существовать из-за коррупции. Казахстану необходимо увеличить использование электронного правительства и продолжить усилия по созданию дистанции во взаимоотношениях с чиновниками; необходимо включить в задачи бизнес этику; и расширить профилактические меры.

Экологические платежи, связанные с факельным сжиганием газа, не соответствуют практикам ОЭСР, Казахстану необходимо исправить этот элемент, чтобы стимулировать использование наилучших технологий и напрямую продвигать сокращение выбросов углерода и предотвращение экологического вреда.

Внедрение налоговой системы должно быть направлено на стимулирование инвестиций и должно использовать подход на основе рисков, в частности в вопросе возврата НДС. Приятно видеть, что сотрудники налоговых органов стремятся следовать наилучшим практикам международной налоговой политики, но интерпретация и реализация требуют дополнительных усилий.

Таможенная реформа, включая подход по принципу одного окна и онлайн декларации приветствуются, Американская торговая палата призывает к продолжению реформ, также следуя подходу на основе рисков.

Разрешения на трудоустройство и визы остаются болезненным вопросом для инвесторов. Базовое видение о том, что иностранные работники отбирают рабочие места местных работников, является ошибочным. Наоборот, иностранные работники могут осуществлять трансфер навыков и поддерживать лучшие технологические инновации; правительству следует в большей степени сфокусироваться на совершенствовании местной рабочей силы, вместо препятствования усилиям по привлечению иностранных работников.

Требования по местному содержанию, как и разрешения на трудоустройство, имеют тенденцию препятствовать иностранным компаниям при привлечении наилучшего опыта и практик в Казахстан, хотя компании делают это не только в своих собственных целях, но и для предоставления этого опыта местным компаниям, которые стремятся улучшить собственные навыки. Ограничивающий подход к местному содержанию на основе квот и процентов сокращает местную конкурентоспособность и противоречит духу международных обязательств по свободной торговле, в которых Казахстан является подписантом.

Лицензирование архитектурных и инженерных услуг должно быть заменено режимом инспекций и разрешений, что широко распространено в странах ОЭСР. Лицензирование использовалось, чтобы ограничить привлечение иностранных экспертов и их опыта, который мог бы быть использован для повышения уровня местных инженеров и специалистов. Эта мера контрпродуктивна.

Национальная палата предпринимателей не должна использоваться, чтобы исключить независимые голоса бизнес сообщества. Ее статус в качестве скорее государственного органа, а не независимой бизнес ассоциации, должен быть прояснен.

Приватизации должны быть тщательно подготовлены и проведены с достаточным вниманием к воздействию широкого ряда факторов. Важны четкие цели и прозрачность. В частности, первые приватизации создадут репутацию, которая, хорошо то или плохо, распространится на последующие сделки.

Права интеллектуальной собственности нуждаются в более проактивной защите, в частности, при проведении государственных закупок организации должны убедиться, что участники тендера имеют соответствующие и законные права интеллектуальной собственности; необходимы более хорошо обученные суды.

Меры валютного контроля не должны вводиться, так как они не соответствуют шагам по продвижению привлекательности Казахстана для инвестиций и создадут каскад проблем для действующих инвесторов. Существующие меры регулирования достаточны для банковских целей.

Нефтегазовая отрасль является основой экономики. Правительству необходимо преследовать более гибкие политики, чтобы использовать естественные интересы и возможности нефтегазовых компаний для обеспечения роста экономики Казахстана. В то же время, необходимо сохранить пункт о стабильности в СРП с нефтяными компаниями, что демонстрирует приверженность Правительства верховенству закона.

Сельское хозяйство сталкивалось с недостаточными или неправильно направленными инвестициями, однако является правильной целью экономической диверсификации, а также обеспечения продовольственной безопасности страны. Земельная реформа, социальная реформа в сельских районах, субсидирование процентной ставки и страхование урожая потребуются для смягчения проблем в данном секторе. Кроме того, политика должна быть последовательной, так как частые изменения ставят под угрозу долгосрочную стабильность, которая необходима инвесторам.

Здравоохранение представляет собой меньшую возможность для инвестирования по сравнению с такими секторами, как нефтегазовый или сельское хозяйство, однако оно дает возможность вводить наиболее современные технологии, которые улучшат благосостояние граждан. Необходимо фундаментально обновлять медицинское образование, а Правительству необходимо устранить валютные и политические риски для провайдеров медицинских услуг, чтобы в полной мере использовать преимущества государственно-частного партнерства. Законодательство должно быть обновлено, чтобы четко разделить понятие «генериков» и поддельных лекарственных препаратов, а также улучшить регулирование в области травяных добавок.

Американская торговая палата и ее члены готовы предоставлять рекомендации и участвовать в диалоге по всем вышеуказанным вопросам, они с нетерпением ждут продолжения диалога с Правительством Казахстана для достижения общей цели совершенствования инвестиционного климата Казахстана.

Введение

Американская торговая палата и инвестиционный климат Казахстана

Американская торговая палата привержена видению развития иностранных инвестиций и общего процветания Казахстана. Являясь лидирующей бизнес ассоциацией Казахстана, включающей международных и местных инвесторов, Американская торговая палата служит платформой, где действующие инвесторы обсуждают инвестиционный климат до принятия итогового решения по инвестированию в Казахстан. Потенциальные инвесторы регулярно обращаются за консультацией к Исполнительному директору Американской торговой палаты, членам Совета директоров, а также компаниям-членам. Эти бизнес диалоги, опыт, экспертные знания членов Американской торговой палаты, а также ее независимость, создают высокий уровень доверия к Американской торговой палате. За последнее десятилетие, Правительство Казахстана повышало свою открытость к диалогу с Американской торговой палатой.

В 2010 году Американская торговая палата и Премьер Министр создали *Совет по улучшению инвестиционного климата*, который встречается ежемесячно, объединяя кабинет министров, лидеров бизнес отраслей, послов, а также гостевых спикеров из международных финансовых институтов, располагающихся за рубежом. Совет ежемесячно проводит фокусные практические обсуждения, охватывая как те вопросы, которые отражены в настоящем экспертном докладе, так и многие другие.

Совет был создан после *Программы Американской палаты по экономической политике (АЕРР)*, которая была начата в 2008 году, и в ходе которой был подготовлен ряд тематических экспертных докладов по улучшению инвестиционного климата для Канцелярии Премьер-Министра. Совет расценивался как более оперативный личный диалог для развития и внедрения рекомендаций экспертных докладов в рамках *АЕРР*.

Американская торговая палата также поддерживает ряд тематических рабочих групп в Казахстане, включая группы по налоговым, торговым, таможенным вопросам, технологиям, реформе здравоохранения, корпоративной социальной ответственности, вопросам иностранных инвестиций и другие. Кроме того, Американская торговая палата ведет работу в 4 межведомственных рабочих группах, созданных Премьер-Министром, которые на ежемесячной основе встречаются с министерствами для решения конкретных проблемных вопросов. За последние 8 лет Американская торговая палата создала глубокие и продуктивные взаимоотношения на высшем правительственном уровне.

Вышеуказанные рабочие группы являются бесценным ресурсом для программы защиты интересов Американской торговой палаты. Американская торговая палата приносит широкий спектр ресурсов и экспертных знаний для поддержки амбициозной программы экономических реформ, реализуемой Правительством Казахстана.

Задача и структура экспертного доклада

Задача

Настоящий экспертный доклад предлагает бизнес взгляд на повышение иностранных инвестиций в Казахстан, а также дает новые сведения по вопросам, указанным в Экспертном докладе 2014-2015 гг. *“Улучшение инвестиционного климата Казахстана: десять основных препятствий для иностранных инвестиций.”*¹ Он основан на опыте более 200 компаний-членов Американской торговой палаты, которые представляют крупнейших инвесторов в Казахстане и работают практически во всех секторах экономики.

Правительство Казахстана все более заинтересовано в повышении инвестиций, экономической диверсификации, приватизации и в других факторах, влияющих на бизнес среду, а падение цен на нефть в 2015 году стало дополнительным стимулом. Однако наравне с возросшими потребностями, кризис снизил количество доступных ресурсов и привлекательность объектов инвестиций, поэтому для достижения успеха требуется удвоить усилия.

Множество исследований Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирного банка и других организаций дают детальные рекомендации по содействию реализации этих целей. В настоящем документе делаются отсылки к данной работе.

Члены Американской торговой палаты вносят бесценный вклад в проведение таких исследований, рассказывая о реальном опыте реализации заявленных реформ. Для того чтобы узнать, что думают инвесторы, достаточно задать этот вопрос членам Американской торговой палаты. Действительно, когда потенциальные инвесторы рассматривают Казахстан, в первую очередь они обращаются к другим бизнесменам и самой Американской торговой палаты, чтобы ознакомиться с их точкой зрения, которая не зависит от политических аспектов. Роудшоу и рекламы на CNN могут их заинтересовать, однако они обязательно захотят подтвердить информацию через бизнес партнеров, которые уже работают в Казахстане.

Охватываемые темы и рекомендации представляют собой сочетание общих вопросов, т.е. верховенство закона, и конкретных вопросов, например, политика и практика факельного сжигания газа. Некоторые вопросы существуют с ранних лет независимости страны, другие возникли недавно.

Обзор и рекомендации отражают опыт компаний-членов Американской торговой палаты, большинство из которых уже работают в Казахстане, а не являются опросом потенциальных инвесторов. Соответственно, они в большей степени основаны на конкретных примерах и меньше выражены в цифрах по сравнению с похожими исследованиями международных организаций. Однако, часто потенциальные инвесторы при проведении надлежащих проверок хотят узнать именно о таком прямом опыте. Если в данном экспертном докладе не будет достаточной детализации информации, Американская торговая палата готова предоставить дополнительную информацию по запросу лиц, вырабатывающих политику.

¹ Далее – *Экспертный доклад 2014 года*.

Данные экспертный доклад является сжатым и фокусируется на приоритетных областях для улучшения. Американская торговая палата поддерживает мнение о том, что Казахстан имеет наилучший инвестиционный климат в регионе, и страна продолжает делать значительные шаги вперед в регуляторной реформе, что отражено и в резком повышении рейтинга легкости ведения бизнеса Всемирного банка *“Doing Business”* до 35го места в 2017 году по сравнению с 51-м местом в предыдущем году.

Тем не менее, опыт показывает, что существуют возможности для улучшения, чтобы Казахстан мог выполнить свои задачи по иностранным инвестициям. Настоящие рекомендации представлены в духе партнерства, поскольку Американская торговая палата и ее члены привержены успеху и обеспечению наилучшего будущего для Казахстана и его граждан.

Американская торговая палата отмечает отличный диалог, налаженный с Правительством уже в течение нескольких лет, что само по себе дает положительный сигнал инвесторам. Большинство тем, затронутых в данном докладе, также рассматриваются на уровне рабочих групп и постоянных платформ для диалога с Правительством, например, в рамках *Совета по улучшению инвестиционного климата*, созданного Премьер-Министром в 2010 году в качестве ежемесячной диалоговой площадки с Американской торговой палатой.

Как таковой, настоящий доклад служит краткой справкой по этим более детальным обменам мнениями. В то же время, необходимо отметить, что Американская торговая палата не имеет полномочий и ресурсов для установки и отслеживания измеримых индикаторов, поэтому данный экспертный доклад не следует рассматривать, как план действий Американской торговой палаты, он скорее предоставляет информацию, рекомендации и руководящие принципы для Правительства для продвижения поставленных задач при поддержке бизнес сообщества страны.

Данный доклад предлагает широкий спектр конкретных рекомендаций. Однако, необходимо отметить, что главной рекомендацией является необходимость рассмотрения изменений в политике на комплексной основе. Частичные или слишком частые изменения могут создать правовую неопределенность, которая в 2014 году была указана членами Американской торговой палаты в качестве одного из основных барьеров для инвестиций. Реформы должны проводиться в последовательной и предсказуемой манере.

Важно сохранять и расширять каналы коммуникации, которые были созданы за последние годы между Правительством и Американской торговой палатой. Если Правительство решит внедрить какие-либо меры, Американская торговая палата рекомендует делать это в рамках процесса диалога, продолжая вести столь хорошую коммуникацию с бизнес сообществом, которую Правительство осуществляло в последние годы.

Структура

Экспертный доклад 2018 года сначала рассматривает 10 основных барьеров для инвестирования, которые были представлены в *Экспертном докладе 2014 года*. Эти вопросы обсуждались в ходе непрерывного диалога с правительством в рамках *Совета по улучшению инвестиционного климата* и на других площадках. Некоторые вопросы были в большой степени решены на удовлетворительном уровне, другие были решены лишь частично. Некоторые вопросы же по своей природе требуют непрерывного внимания.

Будет представлен обзор каждого барьера с указанием действий, которые могут быть предприняты для его устранения, и обновленных рекомендаций для будущих действий.

Второй раздел рассматривает три новых вызова, а также потенциальные барьеры и возможности. Данные вызовы связаны с *валютным регулированием, приватизацией и правами интеллектуальной собственности*. Эти вопросы являются общими приоритетами как для Правительства, так и для бизнес-сообщества. Указывая на возможные ловушки, Американская торговая палата надеется помочь в обеспечении успеха в данных вопросах.

В третьем разделе представлены три кратких отраслевых обзора: по *нефтегазовому сектору*, который служит основным двигателем экономики Казахстана, по *сельскому хозяйству*, топ-приоритету диверсификации экономики страны, а также по *здравоохранению*, которое одновременно является приоритетом в области государственной политики и целью диверсификации.

Раздел «Выводы» в экспертном докладе обобщает рекомендации Американской торговой палаты, связанные с барьерами, указанными в 2014 году, а также новыми вопросами, которые возникли позднее.

РАЗДЕЛ I

**РАССМОТРЕНИЕ 10 ОСНОВНЫХ БАРЬЕРОВ
ДЛЯ ИНВЕСТИЦИЙ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ В
2014 ГОДУ**

ОБНОВЛЕННАЯ ИНФОРМАЦИЯ 2018 ГОДА

1. Верховенство Закона и Судебная Реформа

Обзор

Верховенство закона лежит в основе практически всех областей надлежащего управления и экономической конкурентоспособности, а не только иностранных инвестиций. Члены Американской торговой палаты непременно подчеркивают, что оно является основным фактором для иностранных инвестиций. И хотя требуется большая политическая воля и изменения являются более комплексными, чем изменения в отдельно взятых областях, этот элемент является незаменимым для всех остальных реформ. В Экспертном докладе 2014 года, члены Американской торговой палаты высказывали мнение, что судьи с гораздо большей вероятностью встают на сторону государственных органов, а судебная реформа ослабилась за последнее время. Американская торговая палата рекомендовала правительству нижеследующее:

1. Принять верховенство закона в качестве общего фактора иностранных инвестиций, а также предпринять меры по его укреплению
2. Увеличить обучение по бизнес праву для судей
3. Повысить использование альтернативных механизмов разрешения споров
4. Воздержаться от попыток оказывать влияние на судей

Прогресс

Бизнес сообщество продолжает расценивать верховенство закона в качестве ключевого фактора в создании живого и привлекательного инвестиционного климата. Члены Американской торговой палаты имеют разнообразный опыт взаимодействия с судами. Некоторые отмечают, что к ним было проявлено справедливое отношение, что, по их мнению, может быть объяснено их политическим весом, поскольку они являются важными инвесторами.

Другие сталкивались с несправедливостями в судебном процессе и принятии решений, когда судьи, очевидно, ощущали политическое воздействие, проводился их подкуп или оказывалось давление со стороны местных бизнес интересов, имеющих власть. Инвесторы редко побеждают в налоговых, таможенных, экологических и других регуляторных делах, поскольку суды не хотят выносить решение против государственных органов, вне зависимости от обоснованности иска.

Американская торговая палата с радостью отмечает тот факт, что верховенство закона нашло свое важное отражение в инициативе “100 шагов” (как и другие меры по стимулированию инвестиций), которая была объявлена Президентом в мае 2015 года. Это является отражением первой рекомендации, декларирующей этот принцип. Для реального совершенствования верховенства закона требуются многолетние усилия, а также поддержка различных людей и организаций, внутри правительства и за его пределами, что было продемонстрировано другими странами.

Бизнес сообщество будет отслеживать доказательства того, что цели политики, отраженные в 100 шагах и других документах, эффективно реализовываются, и будет делиться своим опытом с теми инвесторами, которые наводят справки.

В рамках *Гражданского процессуального кодекса*, введенного в январе 2016 года, *Городской суд Астаны* и *Верховный суд* определены в качестве судов первой инстанции для обычных и крупных инвестиционных споров, соответственно. Инвестиционное сообщество в целом приветствует данный закон. Он отвечает общей рекомендации о необходимости получения специализированных знаний и опыта судьями по бизнес делам, это также позволяет партнерам сфокусировать обсуждения и специализированное обучение на данных судах. Компании-члены Американской торговой палаты сообщают, что они с большей вероятностью добьются справедливого рассмотрения дела в данных судах.

Международный финансовый центр «Астана» (МФЦА) будет иметь собственную правовую систему и независимый финансовый суд на принципах Английского права, пытаясь создать условия верховенства закона для инвесторов и ключевых заинтересованных сторон. В целом это также приветствуется, но пока нет четкой картины по вопросу юрисдикции данного суда.

У инвесторов остаются сомнения в том, что концепция будет реализована таким образом, чтобы дать иностранным инвесторам договорные и законные права, чтобы избежать воздействия неидеальной судебной системы. В любом случае, суд *МФЦА* скорее всего не будет иметь юрисдикции в уголовных и административных вопросах. Это, предположительно, означает, что сохранится зависимость инвесторов от общей правовой среды Казахстана при ведении деятельности предприятий.

В апреле 2016 года был принят новый закон "*Об арбитраже*", который расширил возможности для бизнеса по использованию данного альтернативного механизма разрешения споров в Казахстане. Это отражает запрос бизнес сообщества. Судебная практика и интерпретация законодательства, которое содержит некоторые нечеткие формулировки, более четко покажет, насколько законодательство дружелюбно к бизнесу. Один из членов Американской торговой палаты, который использовал арбитраж, сообщил о том, что местный партнер игнорировал решение, с практически без возможности предпринять какие-либо меры, хотя для решений арбитража должна существовать возможность принудительного исполнения.

МФЦА намеревается предлагать услуги арбитража, которые могут быть использованы сторонами любого договора в Казахстане, вне зависимости от того, являются ли они участниками Центра. Если такие намерения будут реализованы, это поможет укрепить верховенство закона в вопросах договорных споров.

Верховный суд, а также международные партнеры, такие как Американская ассоциация юристов, предоставили некоторое специализированное обучение судьям по вопросам, имеющим влияние на бизнес, т.е. таможенным, налоговым вопросам, интеллектуальной собственности, а также по английскому языку. Однако, члены Американской торговой палаты, в целом не видят заметных изменений в тематическом экспертном опыте судей, а по мере того, как будет увеличиваться сложность споров, потребуются дальнейшие усилия.

Кроме дополнительного обучения, реалистичным способом повышения уровня экспертного опыта, может быть развитие специализированных судов, в дополнение к указанным выше.²

Другие практические меры вмешательства могут конкретизировать данную относительно абстрактную тему. Их необходимо рассматривать совместно с бизнес сообществом и другими заинтересованными сторонами, однако стоит отметить несколько возможных примеров.

² Специализированный суд по вопросам прав интеллектуальной собственности или Палата будут рассмотрены ниже в соответствующем разделе.

Во-первых, можно вести мониторинг качества судебных решений, используя методологию, разработанную и апробированную в других странах. Это является хорошим индикатором как независимости судов, так и качества правосудия, а также может подчеркнуть проблемные области, в которых необходимо дополнительное обучение или где присутствует неясность или противоречивость законодательства.

Во-вторых, на базе *Академии Правосудия при Верховном суде* при содействии юридического и бизнес сообществ можно ввести ряд курсов, рассматривающих основные факторы, влияющие на бизнес климат, таким образом судьи могли бы получать систематическое переобучение.

В то же время, сочетание вышеуказанных мер не равняется независимости судов, это может потребовать более фундаментальной и широкомасштабной реформы. Потребуется изменения в назначении, мерах взыскания и освобождении от должности судей, а также реформы в других областях правовой системы, начиная от юридического образования до суда наивысшей инстанции в стране.

Обновленные рекомендации

Рекомендации 2014 года остаются актуальными и сегодня, но они обновлены, чтобы отразить новые тенденции и меры:

1. Программа “100 шагов” по сути отвечает на изначальную рекомендацию о том, что верховенство закона должно признаваться в качестве общего фактора, влияющего на иностранные инвестиции. Американская торговая палата поддерживает меры, изложенные в этом документе, и подчеркивает необходимость соответствия практики заявленным направлениям политики.
2. Использование систематического подхода к обучению судей по бизнес праву, например, посредством программ переобучения в Академии правосудия. Бизнес и юридическое сообщество могут быть привлечены к разработке и преподаванию программ, по мере необходимости.
3. Введение практических, измеряемых способов мониторинга качества судебных решений, включая мониторинг судебных процессов и рассмотрение решений, по результатам могут определяться потребности в обучении, судебные практики, а также области законодательства, в которых существуют неясности или противоречия. Рассмотрение лишь баланса решений в пользу бизнеса или правительства является не более чем косвенным индикатором.
4. Приветствуются инициативы суда *МФЦА* и арбитражного центра. Аналогичные альтернативные механизмы разрешения споров должны продвигаться для бизнеса за пределами Финансового центра.
5. Специализированный суд Астаны и специализированная коллегия по инвестиционным спорам Верховного суда позволяют судьям получить опыт и знания рассмотрения комплексных дел, и в целом, эти меры приветствуются.
6. Настоящая независимость судов, которая остается оптимальным способом устранения обеспокоенности инвесторов вопросами верховенства закона, требует независимых и объективных способов назначения, дисциплинарного воздействия и освобождения от должности судей (среди прочих мер).

2. Криминализация Гражданских Дел и Правовая Неопределенность

Обзор

Правовая неопределенность существует, когда физические лица, бизнес и государственные служащие знают, что их действия соответствуют закону. Члены Американской торговой палаты отмечали, что государственные служащие, с которыми они взаимодействуют, часто не уверены в том, могут ли их действия быть интерпретированы как незаконные, и как следствие, не имеют возможности принимать решения. Та же ситуация происходит и в бизнесе. В некоторых случаях, действия, которые не имели злонамеренности приводят к уголовной ответственности физических лиц, что, конечно же, имеет устрашающее воздействие на инвесторов. Американская торговая палата рекомендовала нижеследующее:

1. Повышение внимания к обеспечению последовательности, реализуемости и понятности нормативно-правовых актов
2. Более длительный срок между представлением закона и вступлением его в силу, чтобы все нормы можно было привести в соответствие и заинтересованные стороны могли на них отреагировать
3. Больше веб-ресурсов для разъяснения законов.

Прогресс

Отмечается некоторый прогресс, например, в увеличении порога для уголовных дел по нарушениям в экологических и налоговых вопросах. Однако, для крупных предприятий данные пороги являются все еще слишком низкими, чтобы решить вопрос, и основная проблема сохраняется: ошибки могут быть криминализированы (хотя, с другой стороны, намеренные преступные действия, могут остаться ненаказанными, если они не превышают определенного порога).

Членам Американской торговой палаты хотелось бы видеть более строгую связь между преступным умыслом и применением уголовных мер наказания. Члены Американской торговой палаты так же хотели бы иметь возможность исправить ошибки до того, как начнут рассматриваться меры уголовного преследования.

В то время как сотрудники компаний - инвесторов продолжают сталкиваться с уголовной ответственностью, Казахстан не ввел ответственность корпораций; ОЭСР определяет такую ответственность, как важную антикоррупционную меру в странах Восточной Европы и Центральной Азии (включая, конечно, Казахстан), но логика применима и к другим корпоративным нарушениям.³ Введение корпоративной ответственности позволит правительству устанавливать более тесную связь между преступлением и преступником, а также устранить страхи отдельных лиц, которые боятся, что их сделают виноватыми в системных проблемах компаний.

³ Уголовная ответственность юридических лиц все еще редко встречается в постсоветских странах. Кроме указанных здесь преимуществ, ее введение, скорее всего, будет иметь положительное влияние на культуру деловой этики. ОЭСР, *Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и центральной Азии*, 2015 г.

Аналогичным образом компании сообщают, что часто государственные служащие не хотят принимать решения или менять ранее принятое решение, поскольку противоречивое законодательство может создать впечатление, что они оказывают протекцию компании, а не просто пытаются принять разумное решение. Один из членов Американской торговой палаты отметил: «Это важный момент, государственные служащие очень боятся принимать решения».

Обновленные рекомендации

Рекомендации 2014 года остаются актуальными и сегодня, плюс добавляются следующие моменты:

1. Часто нормы предлагаются практически без уведомления. Даты вступления в силу выпадают, как правило, на 1 января следующего года, такое краткое уведомление еще более сокращается из-за сезона праздников и подведения итогов года среди важных заинтересованных сторон.
2. Чтобы практика соответствовала политическим направлениям, законодательные и подзаконные акты должны быть высокого качества, с четкими формулировками и разъяснениями, а также полностью соответствовать другим частям нормативно-правовой базы.
3. Стране требуется судебное единообразие и официальная интерпретация. Например, в случае с новыми судами по инвестиционным спорам, у юристов немедленно возникает вопрос – что считается инвестиционным спором и инвестиционной деятельностью?⁴
4. Рекомендации, связанные с криминализацией гражданских вопросов:
 1. Исключение или дальнейшее повышение денежного порога, после которого гражданские вопросы становятся уголовными, а также введение концепции по установлению преступного умысла.
 2. Создание уголовной ответственности юридических лиц.

⁴ Елюбаев Ж. «Суд по инвестиционным спорам для защиты прав инвесторов», *Голос инвесторов*, Апрель 2016 г.

3. Коррупция

Обзор

Казахстан предпринял множество шагов для противодействия коррупции, но, как и в других постсоветских странах, работа началась с относительно слабой позиции. Проблема существует во всех отраслях, от образования и здравоохранения, до применения промышленных норм. Американская торговая палата рекомендовала:

1. Общественные усилия, не ограничивающиеся только правоприменением.
2. Повышение использования электронного правительства, детальное разъяснение норм и другие шаги, чтобы граждане и бизнес в меньшей степени полагались на прямой контакт с государственными служащими
3. Положительные стимулы, например, общественное признание, за ведение «чистого» бизнеса и другие антикоррупционные усилия.

Прогресс

Ни одна из компаний-членов Американской торговой палаты, опрошенных для данного доклада, не сообщила о прямом опыте пассивного взяточничества, вымогания взятки или каких-либо других открыто коррумпированных практиках, что, безусловно, является положительным знаком. Однако они считают, что коррупция продолжается более скрытым образом, например, через махинации в закупках или создания требований, которые позволяют ненужным посредникам зарабатывать деньги. Другими словами, некоторые из ненужных барьеров, обсуждаемых в данном отчете, открывают возможности для административной ренты.

Казахстан предпринял ряд шагов по борьбе с коррупцией, включая разработку антикоррупционной стратегии, реформирование соответствующего законодательства и преследование чиновников за коррупцию практически на всех уровнях правительства. Несмотря на то, что позиция страны в *Индексе восприятия коррупции Transparency International* улучшилась лишь на три пункта, до 29-го места в 2016 году, с 26-го в 2013 году, из 100 стран, данный индекс является лишь косвенным и неидеальным индикатором, так как восприятие не всегда отражает реальный прогресс, а также оно меняется позже, чем факты. Однако, Казахстан не проводит собственный мониторинг коррупции, который мог бы быть более точным и своевременным, и, что более важно, мог бы давать твердую основу для управления антикоррупционными усилиями в соответствии с рекомендациями ОЭСР и с учетом других стран, которые увеличили свои усилия.

Если индекс Transparency измеряет только восприятие коррупции, ОЭСР также оценивает национальные усилия по борьбе с коррупцией. *Стамбульский антикоррупционный план действий ОЭСР* включает 23 рекомендации, а с октября 2015 года по 2016 год, ОЭСР отмечала существенное ускорение прогресса, по сравнению с предыдущим периодом, как отражено на графике справа.

Казахстан принял новые законы 1) *О борьбе с коррупцией* 2) *Об общественных советах* и 3) *О государственной службе* в январе 2016 года. Первые два закона расширяют

участие негосударственных лиц в усилиях по борьбе с коррупцией и развитию надлежащего управления, сотни и даже тысячи ассоциаций и отдельных лиц официально зарегистрировались для участия. Однако, в целом, не ясно, насколько эти усилия будут использовать подход снизу-вверх, и какой процент будет сверху-вниз. В случаях, где государственная сторона определяет основного партнера, инициативы снизу могут быть не услышаны. Кроме того, другие законы и практики, например, криминализация клеветы и самоцензура в результате, могут еще в большей степени ограничить потенциальные эффекты на уровне инициатив снизу.



Закон о государственной службе представляет ряд значительных улучшений в государственном администрировании в целом и в антикоррупционных усилиях в частности. Новый закон продвигает наем и продвижение на принципах меритократии, сокращает количество политических назначений, а также более хорошим образом учитывает риски коррупции и конфликта интересов. Соответствующие законы и нормативные акты также усиливают вопросы этики и антикоррупционного обучения. В соответствии с рекомендацией №3 Экспертного доклада 2014 года, лица, сообщающие о нарушениях, получают денежное вознаграждение и юридическую защиту.

Опрос ООН по электронному правительству присвоил Казахстану 33-ю позицию в мире по предоставлению онлайн услуг, что положительно выделяет страну среди азиатских и постсоветских государств. Онлайн услуги продвигают государственную эффективность, сокращают административное бремя граждан и бизнеса, а в отношении коррупции устраняют потребность в личном контакте с властями. В то же время компании-члены сообщают, что некоторые онлайн услуги ограничены. Например, банки могут затребовать контракты на бумаге или другие документы до обработки онлайн платежа. И хотя это может и не повысить риск коррупции, это сокращает эффективность.

С момента написания Экспертного доклада 2014 года, Американская торговая палата сотрудничала с ОЭСР в исследовании тенденций по бизнес этике в регионе.⁵ В Казахстане в ходе исследования не было обнаружено существенных стимулов со стороны правительства. Исследование показало, что международный бизнес важен в продвижении бизнес этики, поскольку он привносит хорошо апробированные политики и практики; инвестиции могут также служить двигателем этики, поскольку подготовка и проведение надлежащих проверок предоставляют прямой финансовый стимул. Этот новый фокус на бизнес этике должен быть использован Правительством.

⁵ ОЭСР (2017), *Бизнес этика в Восточной Европе и Центральной Азии*

Обновленные рекомендации

Изначальные рекомендации остаются актуальными. Правительство предприняло ряд антикоррупционных усилий и вело агрессивное преследование чиновников; а также сохраняет приоритетность электронного правительства. Бизнесмены сообщают о значительном снижении мелкой коррупции, а крупные иностранные компании среди членов Американской торговой палаты сообщают, что у них редко требуют взятки. Тем не менее, предстоит длинный путь, широко известно, что коррумпированные практики могут перемещаться в других направлениях, когда какие-либо пути для них закрываются.

1. Повторяется рекомендация о вовлечении большего количества действующих лиц, включая бизнес сообщество, НПО и других в антикоррупционные усилия, вместо того, чтобы фокусироваться исключительно на правоприменении.
2. Часть этих более широких усилий должна включать продвижение бизнес этики, в этой сфере Американская торговая палата сотрудничает с ОЭСР, и в ней ассоциации в целом могут сыграть значительную роль. Американская торговая палата приветствует дискуссии с Правительством о том, какие государственно-частные инициативы могут быть предприняты.
3. Повышение доказательной базы для антикоррупционных политик путем проведения исследований на национальном уровне, которые бы включали бизнес и сообщество инвесторов.
4. Расширение профилактических мер может включать в себя публичное декларирование активов со стороны чиновников. В отличие от частных граждан, в отношении официальных лиц может не применяться принцип «невиновен, пока не будет доказано обратное», вместо этого можно проводить их скрининг на коррупционные риски до или во время их трудоустройства.

4. Оплата Экологических Платежей

Обзор

Казахстан имеет одно из наихудших экологических наследий среди стран, и соответственно, разумно обеспокоен воздействием промышленности на окружающую среду. Однако, члены Американской торговой палаты расценивают экологические выплаты и штрафы, скорее, как схему получения дохода, а не защитный механизм.

Нефтегазовые компании, крупнейшие инвесторы Казахстана, считают, что их дискриминируют в вопросах налогов, возмещения ущерба и штрафов, которые они выплачивают за факельное сжигание, поскольку аналогичные выбросы в секторе производства электроэнергии, угольной промышленности и металлургии (где в большей степени представлены местные компании) сталкиваются с более низкими экологическими платежами. Подход к факельному сжиганию также отражает то, что компании рассматривают как подход правительства к экологическому регулированию, а именно, как способ получения дохода, а не защиты или восстановления окружающей среды.

Американская торговая палата рекомендовала:

1. Повысить усилия по рационализации и совершенствованию экологического законодательства
2. Увязать монетарное возмещение ущерба с реальным вредом
3. Отменить умноженный налог за выбросы парниковых газов в качестве штрафа
4. Использовать доходы, полученные из плат и штрафов, для восстановления окружающей среды

Прогресс

В августе 2016 года, изменения в режиме оплаты снизили стоимость факельного сжигания, в частности путем снижения уровня возмещения ущерба и введения возможности для компании избежать выплат и штрафов, если компания может успешно доказать, что факельное сжигание было технологически неизбежно. К сожалению, некоторые власти, например, в Атырауской области уже начали обходить поправки и налагают экологические платежи, игнорируя новые правила. Кроме того, все еще сохраняется возможность предъявления уголовного обвинения.

Обновленные рекомендации

Американская торговая палата все еще полагает, что используемый в Казахстане режим, по своей природе имеет недостатки, и рекомендует вместо этого использовать подход развитых стран, описанный ОЭСР. Пересмотренный подход мог бы включать следующие элементы:

1. Необходимо признавать, что даже в случае использования наиболее современных наилучших доступных технологий, часто факельное сжигание является неизбежной мерой, используемой для реагирования в случае непредвиденных эксплуатационных условий. Недавние изменения, которые позволяют компаниям предоставлять аргументы в пользу того, что факельное сжигание было неизбежным, соответствуют этому принципу. Наложение штрафов, возмещение ущерба и даже уголовная ответственность могут стать антистимулом для мер обеспечения безопасности.
2. Необходимо прекратить использовать экологические платежи в качестве источника дохода. Должны налагаться платежи не выше тех, которые налагаются в странах ОЭСР за аналогичные случаи загрязнения. Экологические платежи должны налагаться в качестве способа стимулировать инвестиции в современную инфраструктуру и обеспечения надлежащей эксплуатации с использованием наилучших доступных технологий.

В частности, Американская торговая палата рекомендует пересмотреть следующие пункты:

Возмещение ущерба:

1. Как и в странах ОЭСР не налагать денежное возмещение ущерба за факельное сжигание выше лимитов.
2. Исключить косвенный метод вычисления ущерба, который базируется на спорной формуле. Скорее, необходимо основывать ущерб только на физических доказательствах реального вреда окружающей среде и на стоимости восстановления доказанного экологического ущерба; давать компаниям возможность проведения восстановительных работ и/или рекультивации. В случаях факельного сжигания, реальный вред практически невозможно доказать; в основном эти положения будут касаться ущерба для земли или воды.

Налоги:

3. облагать по той же ставки налога схожие выбросы из всех стационарных источников, т.е. молекула SO_2 при факельном сжигании в Атырау должна облагаться таким же налогом, что и молекула SO_2 на угольной электростанции в Алматы.
4. Исключить право областных и национальных властей умножать экологические налоги.
5. Исключить длинный список облагаемых налогом загрязнителей в Налоговом кодексе и заменить его более коротким списком химических веществ, чтобы поддерживать сокращение выбросов углерода и другие конкретные экологические программы. Для пересмотра можно запросить поддержку ОЭСР.

Штрафы:

6. Исключить ответственность в виде штрафов за факельное сжигание в результате экстренных ситуаций и то, которое проводится в целях обеспечения безопасности.
7. Исключить дискриминацию в штрафах за выбросы, направленных на факельное сжигание: в настоящее время штрафы за факельное сжигание привязаны и, следовательно, устанавливаются на базе дискриминирующих более высоких налоговых ставок в Налоговом кодексе.
8. Убрать связь вычисления экологических штрафов со ставками на выбросы в Налоговом кодексе и установить штрафы за факельное сжигание на уровне, не превышающем ставки, устанавливаемые странами ОЭСР.

Уголовная ответственность:

9. Декриминализовать загрязнение окружающей среды, кроме случаев, в которых устанавливается преступный умысел.

Такой подход также будет следовать государственно-частным усилиям по применению наилучших доступных технологий, вместо фокуса на мерах конечного этапа. Это позволит международным компаниям более хорошим образом применять новейшие решения в Казахстане.

5. Налоговая реформа

Обзор

Экспертный доклад 2014 года подчеркивал три отдельных вопроса: *Возврат НДС; двойное налогообложение общих и административных (ОиА) расходов головного офиса; и роялти.*

Компании-члены сообщали о продолжительных задержках с возвратом НДС вследствие необходимости показывать, что все поставщики в свою очередь уплатили свой НДС. По данному вопросу Американская торговая палата рекомендовала:

- Использовать «правило разумности»
- Более своевременно предоставлять возврат НДС, который был точно уплачен.

В отношении ОиА расходов, члены отмечали, что в последние годы налоговые инспекторы начали требовать детальную информацию о том, что расходы головного офиса были связаны с деятельностью в Казахстане. И хотя требование предоставления такой документации является разумным, членам, которые использовали непрямую методологию для распределения затрат, было сложно выполнять такие требования по документации предыдущего года, в частности это было сложно для компаний из США, поскольку отчетность должна была быть сделана согласно МСФО, а не ГААП, который применяется в Соединенных Штатах. Члены рекомендовали следующее:

1. Позволить компаниям ставить на вычет расходы, вычисленные непрямым методом, до изменения практики.
2. Позволить использовать учет по ГААП для расходов головного офиса компаний США.

Прогресс

Ставки подоходного налога и НДС были и остаются конкурентными; благоприятный налоговый режим в целом сохранился; значительно сократилось количество сообщений о попытках мелкой коррупции. Компании-члены Американской торговой палаты также в целом сообщают об улучшении их взаимодействия с налоговыми органами.

Расходы головного офиса

Жалоба в отношении расходов головного офиса в Экспертном докладе 2014 года возникла из-за резкого изменения практики примерно в 2010 году, когда начали разрешать только вычет прямых расходов, а не не прямых или накладных расходов. В тот момент компаниям было сложно адаптироваться. На данный момент эти вопросы кажутся решенными.

Налог на добавленную стоимость (НДС)

Компании сообщают, что задержки с возвратом НДС в целом сократились, но не исчезли. В одном хорошо известном случае, крупной промышленной компании пришлось отложить платежи своим субподрядчиком вследствие существенной задержки с возвратом НДС. Задержки также увеличивают валютные риски, а девальвация 2015 года свежа в памяти. Поскольку иногда от заявления до возврата НДС проходит до 5 или более лет, несколько девальваций могут привести к потере более 50% изначального размера платежа НДС. Для крупных компаний, например, нефтяных, у которых возврат НДС составляет сотни миллионов долларов, которые оспариваются длительное время, финансовые потери, когда (и если) они получают возврат, могут быть очень значительными.

Основной причиной задержек является работа налоговых органов по противодействию мошенничеству с НДС путем перекрестной проверки счетов плательщиков НДС и их субподрядчиков и верификации законности операций и отсутствия финансовых махинаций. Компании продолжают говорить о том, что такой подход приводит к агрессивным длительным инспекциям. На уровне политик, Правительство в целом согласилось, что предпочтителен подход к налоговым расследованиям на основании рисков, а также запросило рекомендации от развитых экономик, таких как Канада.

Подход на основе рисков позволяет топ 300 налогоплательщиков страны автоматически получить 70% возврата, но, если они запросят оставшиеся 30%, налоговые органы в свою очередь проверяют весь возврат, и, если они обнаружат ошибку в возврате 70%, они могут даже наложить уголовное наказание. Это позволяет налогоплательщикам с хорошей репутацией сократить проверки (в соответствии с рекомендацией Американской торговой палаты). Однако, другие экспортеры продолжают подвергаться перекрестной проверке по принципу «пирамиды».

С точки зрения членов Американской торговой палаты, реальная реализация не соответствует данной цели, они полагают, что чиновники предпочитают чеклисты – это может быть частично последствием отсутствия правовой определенности, о которой говорилось выше, а может также указывать на потребность в детальном обучении. Один из членов палаты сказал: «Мы говорим об управлении рисками на разных языках».

Хотя тенденции в целом являются благоприятными, несколько областей политического диалога вызвали обеспокоенность среди иностранных инвесторов, в частности это обсуждение возможности замены НДС налогом с продаж (что могло быть частично вызвано большими возможностями мошенничества с НДС), а также существует общая настороженность в отношении того, что правительство может представить неблагоприятные для бизнеса реформы, чтобы закрыть дыру в доходах бюджета, образовавшуюся вследствие падения цен на нефть. В данный момент НДС сохраняется, страновой переход к налогу с продаж не осуществляется.

Новые инициативы

С момента написания предыдущего Экспертного доклада, Правительство ввело ряд новых инициатив против мошенничества, многие из которых используют преимущества ИТ инноваций. Хотя они в целом приветствуются, Американская торговая палата просит правительство рассмотреть их влияние на бизнес, поскольку бизнесу необходимо обновлять свои собственные системы и практики, а также просит гармонизировать, по возможности, реформы, чтобы избежать дублирования и ненужного нарушения бизнес деятельности.

В 2017 году рассмотрение жалоб по вопросам налогообложения было передано в Министерство финансов, данный шаг был поддержан Американской торговой палатой. Однако, до сегодняшнего момента, не существует официального механизма, который позволил бы налогоплательщикам представлять свои интересы в министерстве.

Обновленные рекомендации

1. Продолжать реализацию подхода на основе рисков в вопросах налогообложения, в частности, НДС. Это должно поддерживаться объективной интерпретацией закона, включая рассмотрение позиции по рискам на момент проведения операции, а не на несколько лет позже.
2. Рассмотреть дополнительные шаги для дальнейшего сокращения задержек с возвратом НДС.
3. При проведении новых реформ, более надлежащим образом учитывать способность компаний соответствовать, снижая дублирования и предоставляя разумные переходные сроки.
4. Обновить и гармонизировать законодательство по учету, налогам, труду, коммерческому и гражданскому праву, связанное с реструктурированием группы, чтобы дать возможность проводить более гладкие корпоративные слияния.
5. Рассмотреть возможность применения в законе и на практике «принципа определенности», признавая, что он должен быть частично внедрен в Налоговом кодексе 2018 года.
6. Кроме того, полезной будет реализация подхода «суть важнее содержания» вместе с предварительным соглашением о ценообразовании в налоговых целях и обязательных заключений.
7. Разработать четкие правила по коммуникации между налогоплательщиком и Комиссии по рассмотрению жалоб в Министерстве финансов, чтобы гарантировать, что позиция налогоплательщика будет понята и принята во внимание.
8. Хотя многие специфичные области налогового законодательства, его интерпретация и реализация остаются открытыми для обсуждения среди инвесторов, общей рекомендацией было рассматривать налоговую политику в качестве мощного инструмента для стимулирования как иностранных, так и внутренних инвестиций в Казахстане.

6. Таможня

Обзор

Географическое расположение Казахстана является препятствием для доступа на мировые торговые пути, хотя инициатива Один пояс – один путь может улучшить ситуацию. Прозрачные и простые таможенные процедуры могут устранить некоторые из естественных недостатков и подготовить Казахстан к получению преимуществ от Нового Шелкового пути, однако Американская торговая палата видит недостатки в вопросах верховенства закона и коррупции. В *Рейтинге Всемирного банка Doing Business* за 2018 год позиция Казахстана по легкости ведения торговли снизилась с 119 до 123 места, что подчеркивает, что область внешней торговли существенно выделяется на фоне общего отличного прогресса страны в вопросах регуляторной реформы.

Поскольку эти вопросы рассматривались в других разделах, Экспертный доклад 2014 года фокусировался на следующих рекомендациях:

1. Принцип единого окна для импорта и экспорта
2. Онлайн декларации
3. Четкое объяснение правил на вебсайтах
4. Координация действий таможенных и налоговых органов, чтобы избежать двойного налогообложения роялти.

Прогресс

Казахстан стал членом *Всемирной торговой организации* в ноябре 2015 года, в дополнение к членству в *Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС)*. Членство в ЕАЭС, хотя и устраняет торговые барьеры внутри блока, повышает барьеры для внешней торговли, увеличиваются средние тарифы и уменьшается торговля с такими партнерами, как Европейский союз (во многом из-за снижения цен на нефть). Членство в ЕАЭС дает иностранным инвесторам доступ к рынкам всего блока.

Это может быть выгодным для инвесторов в некоторых отраслях, но в целом выгоды для инвесторов, а также то, почему инвестор может выбрать Казахстан по сравнению с другим государством-участником, требует дополнительного изучения. Членство в ВТО также требует ряда реформ и налагает ограничения в политике не только на таможенные и торговые вопросы, но и, конечно же, на нетарифные меры, т.е. налоговые режим и политику субсидирования.

Казахстан запустил пилотный проект по принципу одного окна для экспортных и импортных операций в июле 2017 года; он намерен ввести онлайн декларации в 2018 году; и также в 2018 году импортерам будет разрешено немедленно импортировать свои продукты, подавая декларации по факту. Хотя они упоминаются в данном документе лишь вкратце, данные меры, если будут реализованы в полной мере, без сомнения, решат проблемы, которые сдерживают прогресс Казахстана в области торговли в рейтинге *Doing Business*, который существенно отличается от хорошего прогресса в других областях рейтинга.

В то же время члены Американской торговой палаты не выражают чрезмерного оптимизма в отношении таможенных реформ, из-за задержки реформы в данном направлении по сравнению с другими сферами, такими как налоговое администрирование.

Они также отмечают цепную реакцию от неэффективных процедур импорта и экспорта. Например, *Казпочте* (Казахстанскому почтовому оператору) необходимо увеличить услуги по доставке посылок для повышения дохода и, следовательно, привлекательности для приватизации. Это во многом требует ускорения импорта из Китая; однако им сложно было повысить эффективность в данной сфере. Если говорить о картине в целом, очевидно, что выгоды, которые Казахстан может получить от инициативы *Один пояс – один путь*, частично зависят от эффективности грузоперевозок.

Обновленные рекомендации

Заявленные реформы охватывают первые две рекомендации, сделанные в Экспертном докладе 2014 года. Необходимо проводить тщательный мониторинг их реализации, а рекомендации обновлять на основе реальной практики после их полного вступления в силу. Также Американская торговая палата рекомендует следовать дополнительным мерам для укрепления таможенного администрирования.

1. Уделять пристальное внимание внедрению электронных таможенных деклараций. Американская торговая палата полностью приветствует электронные декларации и рекомендует предпринять следующие шаги, чтобы полностью добиться целей:
 - о Детально разъяснить процесс подачи электронной декларации на официальных веб-сайтах, т.е. регистрацию пользователей и условия оплаты
 - о Обратить внимание на создание интегрированной цифровой системы: документы экспортного контроля, свидетельства происхождения и другие документы, которые сейчас существуют только в бумажной форме, могут повлиять на способность перейти в полностью онлайн режим.
 - о Разрешить налогоплательщикам использовать единый счет для оплаты, разрешив бизнесу подавать декларации в любой таможенный орган (в отличие от текущей практики подачи наличия отдельных счетов для каждой области).
2. Ввести новую систему управления рисками, которая бы являлась основой реформы и повысила автоматизацию. Такие вопросы, как определение таможенной стоимости, классификация товаров, назначение таможенного осмотра и таможенной проверки должны быть полностью автоматизированы, исключая человеческий фактор. Таможенные служащие должны вместо этого сфокусировать свое внимание на областях высокого риска с высокой отдачей, где возможно мошенничество, таким образом повысив свою эффективность и снизив вмешательство в бизнес деятельность.
3. Создать последовательную и прозрачную методологию проведения таможенного контроля после выпуска товаров (что заложено в новом таможенном законодательстве), на основе рисков, сокращая человеческий фактор.

Вышеуказанные рекомендации являются ключевыми для улучшения позиции Казахстана в этой важной области, они потребуют новых нормативных актов. Такие нормы должны быть разработаны с участием бизнес сообщества.

7. Разрешения на Трудоустройство и Визы

Обзор

Казахстан на высоком уровне признает преимущества, которые предлагают иностранные эксперты и транснациональные фирмы, однако компании-члены жаловались на то, что законы по разрешениям на трудоустройство, визовые нормы и подход компетентных органов противоречит этому.

Американская торговая палата поддерживает повышение процента казахстанских работников и содержания, и утверждает, что повышение конкурентоспособности местных работников и бизнесом посредством обучения и программ наращивания потенциала является наилучшим способом достижения этих целей, в чем компании-члены готовы участвовать. Ограничения по иностранным работникам, с другой стороны, являются инструментом, который негативным образом влияет на иностранные инвестиции.

Экспертный доклад 2014 года рекомендовал следующее:

1. Приветствуются такие меры как продление сроков действия разрешений на трудоустройство, сокращение требуемых документов, предоставление возможности получить визу по прибытию, что будет облегчать деятельность компаний, которым требуются специализированные квалификации и опыт иностранных работников.
2. Совершенствование местной рабочей силы остается приоритетом, этого можно достичь в основном через общее и специализированное образование.

Прогресс

В отношении второй рекомендации члены Американской торговой палаты видят слаженные усилия по совершенствованию образовательных квалификаций для профессионалов. Назарбаев Университет и программа Болашак являются поставщиками высоко квалифицированных инженеров и других специалистов. Прогресс, однако, менее заметен в рабочих специальностях. Компании-члены Американской торговой палаты продолжают оказывать поддержку техническому и инженерному образованию: одним из примеров является *Казахстанская морская академия*, которая помогает готовить местных кадетов для карьер в морской отрасли внутри и за пределами страны.

В отношении первой рекомендации ситуация более сложная. Некоторые улучшения в области разрешений на трудоустройство были представлены в январе 2017 года в соответствии с первой рекомендацией, указанной выше.

Они включают в себя 1) устранение необходимости проводить исследование местного рынка до найма иностранного сотрудника, 2) увеличение числа возможных продлений разрешений 3) исключение набора “особых условий,” т.е. того, что держатели разрешений обязаны обучать местных работников и 4) устранение необходимости подавать отчеты о командировках держателей разрешений. Кроме того, исключение для глав представительств и филиалов, а также компаний с крупными инвестиционными проектами остаются в силе.⁶

⁶ Более детальный список изменений представлен в работе Д. Эппнера. “Улучшения в режиме разрешений на трудоустройство в Казахстане.” *Голос инвесторов*, февраль 2017 г.

Еще одним развитием, которое приветствовалось, было введение 2-недельных безвизовых визитов для 45 стран, начиная с января 2017 года.

В то же время некоторые правила ухудшились, в частности, введено ограничение, которое позволяет держателям разрешений работать только в одной *области*: для компаний, которые работают, например, в Атырауской и Мангыстауской областях, логика данного ненужного правила непонятна. Трехлетнее продление было заменено тремя продлениями сроком на один год, что увеличивает бремя сбора документов. Кроме того, было введено новое требование о том, что заявители должны получить разрешения в своей стране происхождения. Для международных экспертов, которые часто работают за пределами своих родных стран, это создает дополнительную сложность, которая, как кажется, не имеет четкого предназначения, а лишь только повышает затраты компаний.

Кроме того, требования, которые не были обоснованы, сохранились, в частности, в отношении требований об официальном образовании. Нередки случаи, когда работники, являющиеся одними из наиболее квалифицированных в мире, имеющие десятилетия практического опыта, не имеют официальных степеней в этой сфере. Компании настоятельно утверждают, что решения их руководства в отношении квалификации сотрудников является более рациональным, чем официальные дипломы, которые в любом случае, практически невозможно верифицировать.

Кроме того, необходимо отметить, что существовал набор *предлагаемых* правил, которые были уже сформулированы в законе и готовы к реализации, которые бы ухудшили, а не улучшили ситуацию. Американская торговая палата не хочет концентрироваться на этих несостоявшихся изменениях, однако это иллюстрирует вопрос правовой определенности и диалога между бизнесом и правительством, поэтому этот вопрос стоит рассмотреть вкратце.

Предлагавшиеся правила включали снятие исключения из требования получения разрешений для первых руководителей, вводя квоты по странам и требуя прохождения теста на знание казахского языка для держателей разрешений. Было бы преумножением сказать, что международное бизнес и дипломатическое сообщество не поддерживало этот пакет мер. После экстренных консультаций с правительством в конце 2016 года, введение новых правил было приостановлено.

Американская торговая палата высоко ценит готовность правительства выслушать и конструктивно отреагировать на обеспокоенность бизнес и дипломатического сообщества. Тем не менее, следует отметить, что разработка таких мер стала отклонением от отличного диалога, который правительство, как правило, устанавливает с этими группами заинтересованных сторон.

Введение планировалось на первый день нового года немногим больше, чем через два месяца, после того, как инвестиционное сообщество узнало о предлагаемых правилах, что иллюстрирует дефицит правовой определенности, описанный выше, когда сроки и предварительное уведомление могут создать путаницу как среди бизнес-сообщества, так и государственных служащих, которые должны будут реализовывать данные правила.

В то же время правительство все еще использует квоты, которые иногда, кажется, отличаются от реальных требований и возможностей. В немного упрощенном виде можно сказать, что во многих областях, например, в питании или транспортных услугах, иностранные компании действительно предпочитают не использовать иностранных работников.

А в других областях, например, инжиниринге в автоматизации, требуются годы, чтобы развить квалифицированного сотрудника, что невозможно без привлечения экспертного опыта. Американской торговой палате известны примеры, когда иностранная компания была вынуждена полностью вывести инжиниринговые работы за пределы страны, поскольку не могла соответствовать требованиям.

В целом, члены Американской торговой палаты видят, что местные органы стараются продвигать занятость, что является понятной и важной целью. Однако, иногда происходят ситуации, когда «вместе с водой выплескивают ребенка», например, когда квоты убивают проекты, не создавая при этом рабочих мест ни для иностранных, ни для местных работников.

Обновленные рекомендации

1. Хотя и отмечаются некоторые улучшения, рекомендации 2014 года остаются актуальными.
2. Руководители компаний сходятся во мнении, что требуется фундаментальная либерализация разрешений на трудоустройство, как документально, так и на практике, и что экономические стимулы использования местных сотрудников, чтобы избежать дорогостоящего найма и перевоза иностранного сотрудника в Казахстан, являются достаточными стимулами. Один из руководителей сказал: «Привозить иностранных сотрудников для нас не эффективно. Это не является нашим предпочтением».
3. Чтобы избежать ситуации с жестким регулированием, от которого необходимо отказываться, Американская торговая палата рекомендует укреплять диалог до введения изменений в будущем.

8. Местное содержание

Обзор

Требования по местному содержанию, как и разрешения на работу, являются прямолинейными инструментами, которые отрицательно влияют на эффективность и конкурентоспособность иностранных инвестиций. В условиях Таможенного союза Российские компании могут использовать российских поставщиков, чтобы удовлетворить требования по местному содержанию, что еще более сводит на нет изначальные цели. Американская торговая палата рекомендовала вместо использования квот, применять два подхода, которых придерживается ОЭСР:

1. Реализовать программы на стороне предложения, например, программы связей ПИИ-МСБ.
2. Создать более гибкие и реалистичные требования.

Прогресс

Вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) в 2015 году требует, чтобы Казахстан устранил “инвестиционные меры, имеющие отношение к торговле” (ТРИМс), которые могут ограничивать международную торговлю за время переходного периода до 2021 года. ТРИМс включают в себя требования по местному содержанию.⁷ Несмотря на это правительство заявило о своем намерении продолжать использование требований по местному содержанию в качестве инструмента продвижения казахстанского бизнеса.⁸ Члены Американской торговой палаты отмечают, что новые требования, привязывающие местное содержание к единственному фактору, а именно, количеству людей, работающих в проекте, а также привязка местного содержания к разрешениям на трудоустройство, еще более ухудшают ситуацию.

Члены Американской торговой палаты выражают мнение, что, хотя власти будут придерживаться букве правил ВТО и ЕАЭС, они могут искать способы сохранения существующих политик. В качестве доказательства этого, один участник сообщает, что местные власти *увеличивают* давление, чтобы были подписаны долгосрочные контракты с местными поставщиками, в ожидании того, что такие возможности сократятся, как только законодательство и практика будут приведены в соответствие с требованиями ВТО.

Компании Американской торговой палаты также отмечали сохранение некоторых практик, которые можно мягко говоря назвать неэффективными. Одна из таких практик требует от иностранных архитектурных и проектных фирм заключать партнерство с казахстанскими компаниями, имеющими лицензию на строительство 1й категории.⁹

⁷ Требования ВТО частично включены в закон “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан в связи с вступлением во Всемирную торговую организацию,” октябрь 2015 г.

⁸ <http://www.government.kz/en/novosti/28874-within-the-framework-of-wto-kazakhstan-defends-right-to-establish-requirements-on-local-content-m-mirzagaliyev.html>

⁹ Также рассматривается в разделе “лицензирование” ниже.

В целом, рекомендация, сделанная ОЭСР в 2013 году, остается столь же актуальной и сейчас:

“Правительство должно предпринимать шаги для обеспечения большей гибкости и реалистичности требований по местному содержанию; требования к местному содержанию и иностранным работникам должны быть более прозрачными, должны дополняться эффективными политиками на стороне предложения, чтобы повысить количество местных факторов и повысить их качество; необходимо проводить регулярную оценку политик для оценки их эффективности.”¹⁰

Обновленные рекомендации

Изначальные рекомендации остаются актуальными.

1. Принципы ВТО и ЕАЭС построены вокруг расширения рынка, который принесет экономические выгоды странам и отраслям, которые будут правильно позиционированы.
2. Казахстан должен удвоить усилия по наращиванию потенциала местных работников и компаний, вместо использования административных методов для искусственного укрепления их способности выигрывать тендеры.
3. Американская торговая палата и ее компании-члены подтверждают свою поддержку для развития местного бизнеса, поскольку они хотят, чтобы Казахстан добился успеха, и поскольку это выгодно для их бюджета, они готовы помогать правительству в определении более эффективных способов продвижения такого развития.

¹⁰ ОЭСР (2013). *Promoting Investment and Job Creation in Central Asia through Business Linkage Programmes*, доступно на [oecd.org/global-relations /BusinessLinkageProgrammes.pdf](http://oecd.org/global-relations/BusinessLinkageProgrammes.pdf)

9. Лицензии на строительство и инженерные работы

Обзор

Повышение позиции Казахстана в рейтинге *Doing Business* во многом происходит благодаря сокращению количества документов и разрешений, необходимых для ведения различной бизнес деятельности. Однако требуются дальнейшие улучшения, в частности, в области лицензирования. Экспертный доклад 2014 года указывал на случаи, когда иностранные инвесторы избегали или ушли из Казахстана из-за проблем с лицензированием. Американская торговая палата рекомендовала:

1. Пересмотреть требования к лицензированию, включая рассмотрение опыта работы за рубежом, как достаточного, для обеспечения соответствия
2. Сократить общее количество лицензий.

Прогресс

Казахстан добился прогресса в дальнейшей оптимизации лицензий и переводению большого количества лицензий онлайн. Это отражено и во впечатляющем росте позиции в рейтинге Всемирного банка *Doing Business* по категории, связанной с разрешениями на строительство, с 78-го места в 2016 году до 22-го места в 2017 году.

Члены Американской торговой палаты также отмечают общие улучшения, но иногда продолжают сталкиваться с чрезмерно бюрократизированным на их взгляд подходом, а различия иногда зависят от расположения лицензирующего органа.

Для действующих и потенциальных иностранных инвесторов, один из ключевых проблемных вопросов затрагивает архитектурные, инженерные и строительные проекты, которые лицензируются в зависимости от сложности, и где необходима лицензия первой категории для сложных промышленных или крупных строительных проектов. Страны ОЭСР, как правило, не выдают лицензий по категориям, а скорее рассматривают квалификации в зависимости от потребностей проекта, а сертифицируют само строительство, а не компанию.

Компании жалуются, что для лицензии первой категории требуется несколько лет опыта работы в Казахстане, что означает, что даже крупные транснациональные компании сталкивались со значительными сложностями, а более мелкие фирмы совсем исключались.

Это требование также приводило к случаям, когда зарегистрированные в Казахстане компании, имеющие лицензию (но не имеющие нужного экспертного опыта, который подразумевается в лицензии), становились посредниками для иностранных компаний, которые приносили свой потенциал. В некоторых случаях, местная компания предоставляет свой опыт и добавленную ценность. В других случаях, местная компания рассматривается как ненужный и дорогостоящий посредник; кроме лицензии, иностранным партнерам может потребоваться взять на себя ответственность, накладные расходы и другие непривлекательные элементы просто как часть общей сделки.

Летом 2017 года правительство заявило о том, что требования будут изменены, чтобы лучше соответствовать стандартам ОЭСР. Это улучшение приветствуется, но еще предстоит увидеть, как оно будет реализовано.

Обновленные рекомендации

1. Продолжать сокращать количество лицензий.
2. В отношении государственных закупок, позволить иностранным компаниям подавать информацию о успешных тендерах в странах ОЭСР в качестве доказательств их квалификации, такой подход используют ЕБРР и АБР.
3. Для архитектурных и инженерных лицензий, продолжать вести диалог с бизнес сообществом и экспертами из стран ОЭСР по вопросам того, как перейти от лицензирования к строительным инспекциям и режиму разрешений; вести мониторинг реализации реформы по всей стране, в особенности, в государственных тендерах.

Национальная Палата Предпринимателей (Атамекен)

Обзор

На момент подготовки Экспертного доклада 2014 года Национальная палата предпринимателей все еще создавалась. Американская торговая палата высказывала обеспокоенность тем, что обязательное членство и высокие взносы могут не позволить палате стать независимым голосом в поддержку ее членов, поскольку у нее не будет необходимости демонстрировать свою ценность для членов. Американская торговая палата рекомендовала:

1. Сделать членство добровольным, по крайней мере, для иностранных компаний
2. Четко разделить функции палаты и не принимать государственных функций.

Прогресс

Палата была зарегистрирована в марте 2015 года, она известна как Атамекен. Она налагает обязательное членство и взносы на казахстанские компании, в том числе компании с иностранным владением. Она не требует членства и взносов от иностранных компаний. Это частично соответствует рекомендации Американской торговой палаты 2014 года.

И Американскую и Казахстанскую палаты объединяет цель улучшения бизнес среды, что, конечно же, является критически важным фактором для привлечения инвестиций. Однако, отправные точки, структура, методы и результаты существенно различаются.

Атамекен позиционирует себя как организацию, усиливающую переговорную позицию бизнеса при переговорах с правительством, и среди прочих функций, содействует компаниям с жалобами, например, поддерживая бизнес омбудсмена, а также дает рекомендации по сокращению административного бремени. В то же время палата была создана национальным законодательством, членство является обязательным, а президиум включают Министров и членов парламента, поэтому в реальности она скорее служит мостом между бизнесом и правительством, а не исключительно организацией по защите интересов.

Атамекен регулярно участвует во встречах с инвесторами, хотя присутствует со стороны, и по приглашению, правительства. Правительство часто говорит о том, что Атамекен представляет все инвестиционное сообщество Казахстана по широкому ряду инвестиционных вопросов. Практически во всех случаях, Атамекен выступает против рекомендаций Американской торговой палаты и рекомендаций иных иностранных инвестиционных органов.

Членами Атамекен являются компании разных размеров, однако организация указывает, что ее задача – усилить голос малого и среднего бизнеса, у которого иначе слишком слабый голос на национальном уровне. Некоторые члены Американской торговой палаты, которые являются членами Атамекен (вследствие обязательности), подтверждают, что у ассоциации имеются ресурсы, связи и нормативные полномочия, чтобы быть эффективным лобби. Однако, существуют сомнения по поводу того, чьи интересы реально представляет Атамекен. Многие из ее позиций и рекомендации, на самом деле не несут пользы для малого бизнеса, того сегмента, поддержку которого заявляет организация.

По таким вопросам, как местное содержание, разрешения на трудоустройство, а также более специализированные вопросы прав интеллектуальной собственности или валютного контроля, Атамекен занимает протекционистскую позицию, которая, по мнению Американской торговой палаты, оказывает плохую услугу ее членам, заменяя рекомендации, на основанные на противоречивом, но популистском аргументе об неокрепшей отрасли промышленности.

Координация позиции Атамекен с государственными органами и некими группами интересов расценивается как проблема, которая мешает эффективности организации, как настоящей бизнес ассоциации.

Обновленные рекомендации

1. Основную обеспокоенность для Американской торговой палаты в 2014 году вызывали обязательные взносы, этот вопрос был решен в отношении филиалов и представительств. Роль и позиция Атамекен – это вопрос, который должны определять ее члены, поэтому Американская торговая палата не предоставляет дальнейших рекомендаций по внутренней структуре палаты.
2. Однако, Американская торговая палата обеспокоена тем фактом, что Атамекен позиционирует себя вместе с государственными органами, неопределенностью представления бизнес интересов, тенденции занимать политическую позицию в принятии решений и нехваткой экспертного опыта при работе со сложными инвестиционными вопросами. Возможно, правительство могло бы пересмотреть ту доминирующую роль, которую сейчас занимает Атамекен, влияя на инвестиционную политику правительства.

РАЗДЕЛ II
НОВЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ВЫЗОВЫ 2018

Приватизация – Стратегия и баланс

Вследствие больших доходов в период высоких цен на нефть, а затем из-за финансового кризиса 2008 года, Правительство Казахстана повысило свои суверенные холдинги до размера половины экономики, в основном через *Фонд национального благосостояния Самрук-Казына* и позднее через *Национальный управляющий холдинг Байтерек*.¹¹ Семь лет спустя падение цен на нефть ударило по экономике, в частности, по государственному бюджету, что создает давление для выхода из активов.

Казахстан давно понимает, что государственная собственность является неоптимальным способом управления активами; страна давно стремится к повышению иностранных инвестиций; после нефтяных потрясений Правительство ищет способы быстрого вливания доходов; и в рамках своей общей стратегической цели по вхождению в топ 30 экономик намерена сократить государственный сектор до 15% от экономики.

Поэтому в сентябре 2015 года Правительство объявило о своем намерении запустить амбициозную новую волну приватизации, с целью приватизации до 800 государственных предприятий до 2020 года, включая 65 крупнейших. Программа приватизации является слишком большой и сложной, чтобы можно было описать ее здесь.¹² Данный документ сфокусируется только на мнениях компаний-членов Американской торговой палаты.

В широком смысле компании-члены Американской торговой палаты приветствуют программу приватизации, а также знают о том, что правительство считает иностранное участие важным для надежности и конечного успеха своих планов. В то же время, основываясь на своем прошлом глобальном опыте, включая опыт в Казахстане, они также знают о том, что потенциал приватизации может оказаться меньше обещанного. Один член Американской торговой палаты сравнил текущую ситуацию с первой попыткой приватизации в 1990х, когда отсутствие исторических сведений позволяло инвесторам верить в светлое будущее. Сейчас у них больше доказательств, на основе которых они могут принимать решения.

Члены Американской торговой палаты сходятся во мнении, что процент принадлежащих государству активов слишком высок. В то же время, они призывают к осторожному и методичному подходу, который увидит потенциальные проблемы. Такой подход потребует пересмотра текущих целей по сокращению количества государственных активов до 15% от размера экономики к 2020 году в сторону более скромных целей, распределенных на более длительный срок.

То, будет ли приватизация успешной, зависит от измерения успеха: что будет являться основным индикатором? Доход от продаж? Повышение налоговых доходов в итоге? Конкурентоспособность компаний? Привлечение иностранных инвестиций? Расширение внутренних возможностей инвестирования для граждан? Улучшение государственных услуг? В некоторых случаях эти пункты могут быть взаимодополняющими, но в других – необходимы будут политические решения.

Еще один набор решений касается того, насколько компании смогут снять свои социальные обязательства до или после продажи. Сокращение рабочей силы, установление ставок тарифов, предоставление невыгодных, но важных социальных услуг – все это потребует принятия сложных решений.

¹¹ Правительство оценивает активы, принадлежащие государству, на уровне 40% от ВВП, однако по другим оценкам процент выше.

¹² Официальные онлайн ресурсы включают: privatization.sk.kz и top65.gosreestr.kz

Кроме этих политических вопросов существуют вопросы, которые в большей степени связаны с фундаментальными политическими, бизнес и макроэкономическими аспектами, которые применимы к инвестиционному климату в целом. В некоторых случаях государство может осуществлять положительное воздействие, такие случаи описаны в других разделах документа. Можно привести один пример, валютное регулирование, которое усложняет репатриацию прибыли, может снизить привлекательность объектов приватизации.

Другие важные элементы не обобщаются до уровня инвестиционного климата в целом. На отраслевом уровне, в таких отраслях, как энергетика и транспорт, общие реформы в отрасли могут сделать активы более привлекательными. Многие государственные предприятия требуют реструктурирования и реформирования до приватизации; в некоторых случаях эти процессы продвинулись, в других – прогресс идет более сложно.

Одной из целей плана трансформации Самрук-Казына было предоставление возможности управлять квази-государственными предприятиями, как бизнесом, чтобы государство субсидировало при необходимости социальные функции, но такие решения сложны и могут потребовать перевода расходов от предприятия к правительству. Возьмем два конкретных примера, *Казпочта* сохраняет почтовые отделения в отдаленных районах, даже если они не приносят прибыль; тарифы на электричество устанавливаются правительством. И хотя существует четкий аргумент в пользу предоставления социальных услуг по всей стране, инвесторы могут придерживаться мнения, что правительство, а не предприятия, должны субсидировать социальные цели.

Что касается самой приватизации, очень важно то, как она будет проведена. Последовательность приватизаций, степень их подготовленности, уровень прозрачности и другие факторы будут в фокусе внимания, а ранние успехи (надеемся, что это будут успехи, а не неудачи) зададут тон для последующих приватизаций. Члены Американской торговой палаты также предполагают, что у наиболее здоровых компаний, в особенности тех, которые работают в стратегических отраслях, предложены будут лишь миноритарные позиции, что сократит их привлекательность.

Во всех этих процессах важна коммуникация. Правительство установило хорошие примеры повышения коммуникации и диалога с бизнес сообществом, эти хорошие привычки очень важны для приватизации. Инвестиционное сообщество, конечно же, должно быть вовлечено в диалог, как и другие заинтересованные стороны, такие как работники и их семьи, потребители и местные сообщества. Эти диалоги важны сами по себе, но еще они облегчат вхождение новых владельцев и инвесторов.

Вышеуказанные пункты очевидны, однако сложны в реализации. Но они подчеркивают огромное количество факторов, которые выйдут на поверхность, когда потенциальные инвесторы будут проводить надлежащие проверки по целевым компаниям.

Без этих изменений приватизация поставит в более выгодное положение покупателей с политическими связями, поскольку им нужно будет управлять не только самим бизнесом, но и политическими вопросами.

Американская торговая палата и ее члены готовы оказать содействие, если правительству покажется полезным их участие.

Взаимосвязанной областью является ГЧП, которое охватывает ряд услуг и проявляется в ряде форм, от платных дорог до предоставления услуг здравоохранения. Дефицит доходной части, вызванный падением цен на нефть, повысил интерес правительства к замене закупок концессиями. Однако, компании боятся, что период достижения безубыточности будет слишком долгим, чтобы можно было эффективно управлять рисками без гарантий. Такие риски включают в себя ротацию среди государственных партнеров и валютные риски.

Рекомендации

1. Рассмотреть приватизацию в качестве поэтапной программы, сначала выводя на рынок небольшое количество объектов приватизации и затем продолжая работать на основе их успешности. Инвесторам не только нужно узнать о возможностях инвестирования в Казахстан, но и комфортно себя почувствовать в инвестиционной среде. Первоначальный успех очень важен для подогрева интереса инвесторов, а устойчивая приватизация нужна для поддержания этого интереса.
2. Определить единое контактное лицо с высоким уровнем политических и официальных полномочий, а также необходимыми административными и человеческими ресурсами. Должны быть установлены реалистические и четкие измерения, включая промежуточные цели.
3. Четко указать цели приватизации, которые могут варьироваться в зависимости от предприятий. Получение дохода является подходящей целью, но в большинстве случаев не должно стать основным фактором, поскольку представляет собой единовременную прибыль. Более долгосрочные выгоды, включая вероятные устойчивые потоки налоговых доходов, экономическая производительность и конкурентоспособность должны также стать весомыми факторами.
4. Не все объекты приватизации должны привлекать прямые иностранные инвестиции, но, если ПИИ являются одной из целей, несколько шагов повысят вероятность успеха. Это включает в себя предложение мажоритарного владения и четкую защиту прав миноритарных акционеров.
5. Прозрачность приватизации создаст равные возможности для инвесторов, что очень важно для обеспечения общего успеха программы. Один из способов измерения прозрачности заключается в измерении уровня заинтересованности инвесторов, выражаемого в их участии в аукционе и количестве участвующих инвесторов. Отсутствие иностранных конкурентов, как правило, указывает на недостаточную прозрачность или плохую подготовку компании к приватизации.
6. Готовить предприятия заблаговременно. Необходимо укреплять корпоративное управление, в особенности, при предложении миноритарного пакета акций. Если требуется реструктуризация трудовых ресурсов, чтобы сделать предприятие конкурентоспособным, либо требуется экологическая рекультивация, это все должно происходить до продажи. Регуляторные вопросы должны быть решены заранее.

Вышеуказанные рекомендации согласуются с рекомендациями аналитиков и международных организаций, чьи мнения основаны на опыте других стран. Например, ОЭСР высказывает позицию следующим образом:¹³

“Программа приватизации должна четко указать свои задачи, необходимо вести ее мониторинг на основе соответствующих индикаторов. Офисам, ответственным за приватизацию активов, должно быть предоставлено достаточное количество времени и ресурсов для подготовки активов, включая проведение надлежащих проверок (due diligence), а также корректировку структуры капитала организации, определение и оценку обязательств по общественным услугам. Независимый орган должен контролировать программу приватизации по факту, чтобы обеспечить максимальные требования прозрачности и подотчетности, что, в свою очередь, повысит уверенность инвесторов.”

¹³ ОЭСР, Многофакторный анализ Казахстана: том 2. Углубленный анализ и рекомендации. (Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Development Pathways, 2017)

Права интеллектуальной собственности – Защита прав инвесторов

Права интеллектуальной собственности (ПИС) очень важны для создания благоприятной среды. Потенциальному инвестору необходимо знать, что его продукт или услуга не будут страдать от подделок или параллельного импорта. Этот аспект также важен для создания современного общества, где ответственность за безопасность продуктов можно связать с законным провайдером.

Казахстан добился большого прогресса в защите зарегистрированных торговых марок, авторских прав и патентов за последние годы. Американская торговая палата рада конструктивному сотрудничеству по разработке политики в области ПИС в рамках *Межведомственной рабочей группы по правам интеллектуальной собственности*, которая рассматривала вопросы, вызывавшие беспокойство технологической, фармацевтической отраслей и производителей товаров народного потребления.

На практике активные держатели прав в целом получают поддержку от государственных органов, когда пытаются защитить свои права интеллектуальной собственности. Они регулярно упоминают то, что таможенная служба информирует их при попытках импортировать товары, которые потенциально нарушают их ПИС, либо о случаях параллельного импорта, когда оригинальный продукт импортируют без одобрения держателя прав интеллектуальной собственности, либо при подозрении на ввоз подделок.

Однако, правоохранительные органы и суды в меньшей степени оказывали поддержку. Сложность споров по вопросам ПИС иногда оказывается слишком большой для судей, а правоохранительные органы, как правило, не видят незаконности или важности конфискации пиратских или поддельных продуктов, а также предъявления обвинений их производителям или дистрибьютерам. Таможенные службы в данном аспекте демонстрируют большую степень понимания.

Члены Американской торговой палаты полагают, что могут быть предприняты дальнейшие шаги.

Во-первых, в государственных и квази-государственных закупках, организации-закупщики не обязаны проверять защиту ПИС. Например, участник тендера может предложить пиратское программное обеспечение при закупке компьютеров, что снизит его цену по сравнению с тендерной заявкой, в которой предлагается лицензионное программное обеспечение. Организация-закупщик не только не обязана проверять лицензию, но и может отдать предпочтение пиратской версии, если стоимость будет ниже. Затем держатель лицензии должен вести мониторинг закупок и самостоятельно определять случаи нарушения его прав интеллектуальной собственности.

Такой попустительский подход не является нормой ни в развитых странах, ни в государстве-партнере по ЕАЭС, России.

В случае с программным обеспечением, организация-закупщик нарушает лицензию компании. В других случаях, например, для фармацевтических товаров, организация-закупщик может рисковать здоровьем и безопасностью населения, а также нарушением прав патента. Процесс проведения закупок фармацевтических препаратов, который бы осуществлял верификацию прав пациентов, стал бы дополнительным инструментом для борьбы с этим известным риском.

В отношении поддельных лекарственных средств, Министерство торговли США, партнер Американской торговой палаты, работало с правительством Казахстана над улучшением обнаружения и пресечения таких случаев. В то же время, члены Американской торговой палаты, представляющие отрасль здравоохранения, говорят о необходимости более комплексной политики в области лекарственных средств, чтобы систематизировать усилия по защите от вредных лекарств и нарушений патентов.

Сложность для судов в вынесении решений по спорам по ПИС существует не только в Казахстане, поскольку дела по правам интеллектуальной собственности могут быть высоко техничными и включают быстро изменяющиеся технологии. Другие страны решили эту проблему с помощью создания специализированных судов или коллегий по правам интеллектуальной собственности.¹⁴

Третье, члены Американской торговой палаты усматривают риск в проектах поправок в договор ЕАЭС по параллельному импорту, которые, как минимум, добавляют неопределенность и могут иметь негативный эффект с точки зрения увеличения «серого» импорта. Находящийся в настоящее время в Мажилисе проект закона рискует легализовать параллельный (серый) импорт. Данный проект требует корректировки до того, как он станет законом.

Рекомендации

1. Продолжить сотрудничество и диалог с министерствами юстиции и здравоохранения посредством Межведомственной рабочей группы по вопросам прав интеллектуальной собственности.
2. Требовать от организаций-закупщиков проверять то, что успешные тендерные заявки не нарушают права законных держателей прав.
3. Рассмотреть возможность создания специализированного суда или коллегии существующего суда для фокуса на вопросах ПИС.
4. Включить ПИС в программы переобучения для судей.

¹⁴ Специализированные суды по вопросам интеллектуальной собственности – проблемы и вызовы (*Specialised Intellectual Property Court - Issues and Challenges* by J. de Werra et al., Second Issue, *Global Perspectives for the Intellectual Property System*, CEIPI-ICTSD, Issue Number 2, 2016), доступен по адресу: www.ictsd.org/themes/innovation-and-ip/research/specialised-intellectual-property-courts-issues-and-challenges

Валютное регулирование – Необходимо или неэффективно?

Иностранные инвесторы говорят о том, что предсказуемое и беспрепятственное движение капитала в Казахстане является ключевым фактором привлекательности страны. Они обеспокоены изменениями в режиме валютного контроля и отмечают, что экономика, настолько зависящая от экспорта и импорта, требует либерального режима.

Национальный банк Казахстана ранее в 2017 году предложил проект закона по валютному контролю с целью улучшения макроэкономической стабильности и продвижения большего использования Тенге. После девальвации Тенге в 2015 году противоречия в плане того, как была проведена работа по данному вопросу, являются понятными. В то же время, правительству нужно оценить степень того, насколько валютное регулирование отрицательно влияет на другую заявленную цель политики: привлечение иностранных инвестиций.

Проект закона содержит несколько положений, которые беспокоят иностранных инвесторов. Он расширяет определение понятия резидент, включая все филиалы и представительства иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Казахстане. Резиденты должны использовать исключительно Тенге в операциях друг с другом. Результатом является дополнительный валютный риск для иностранных инвесторов, которые ведут деятельность в Казахстане через филиалы, поскольку филиалы будут вынуждены использовать национальную валюту в своих операциях с казахстанскими юридическими лицами. Таким образом, для инвесторов дополнительной проблемой станет необходимость вести вновь переговоры по сотням и даже тысячам контрактов, не будучи уверенными, что партнеры будут согласны заменить доллары или евро на тенге.

Участники Международного финансового центра «Астана» освобождены от этих обязательств (что является признанием того, что новые правила не благоприятны по отношению к инвесторам).

Ряд исключений находится на обсуждении, некоторые для целых отраслей экономики, другие – для отдельных категорий работников.

Однако, Американская торговая палата разделяет мнение международного сообщества о том, что валютные ограничения являются ошибочной политикой. Американская торговая палата также обеспокоена тем, что у нее не было достаточно возможностей для проведения диалога с Национальным банком по данному вопросу. Под давлением Американской торговой палаты и сообщества международных инвесторов, введение новых норм было отложено до 2019 года, что дает дополнительное время для проведения консультаций с Американской торговой палатой, Национальным банком и Правительством.

Рекомендации

1. Не вводить новые меры валютного регулирования. Они создадут новый барьер для иностранных инвестиций, а масштаб этого ущерба станет понятен только после их введения в действие.
2. Одной из причин в пользу предлагаемого валютного регулирования является улучшение статистической информации по платежному балансу, разделяя платежи резидентов и нерезидентов. Американская торговая палата готова обсудить возможности устранения этих пробелов в статистике, кроме введения новых мер валютного контроля.

РАЗДЕЛ III
ОТРАСЛИ В ФОКУСЕ 2018

Нефтегазовый сектор – Двигатель экономики Казахстана

Нефтегазовый сектор был включен в Экспертный доклад 2014 года в качестве наиболее важной сферы для иностранных инвестиций. Поскольку на этот сектор приходится более половины всего экспорта и прямых иностранных инвестиций, нефтегазовая отрасль рассматривается иностранными инвесторами, как характерный пример общего состояния инвестиционного климата. Потенциальный инвестор в любую отрасль будет рассматривать нефтегазовый сектор на предмет благоприятного инвестиционного климата.

Кроме того, поскольку отрасль является основным двигателем экономики страны, эта отрасль имеет потенциал, чтобы вызвать рост в других отраслях, например, в химической, а также может стать площадкой для применения новых технологий мирового класса. В целом, нефтегазовый сектор является основой для экономической диверсификации. Отрасль сталкивается со многими проблемами, с которыми сталкиваются иностранные инвесторы, но при этом в ней имеются и свои специфические проблемные вопросы.

Правительство признает, что нефтегазовая отрасль является ключевым двигателем экономики. Требования по местному содержанию, квоты по найму граждан Казахстана, доходы, собираемые не только посредством налогов или соглашений, но и через экологические платежи, штрафы и задержки с возвратом НДС, направлены на максимизацию выгод от отрасли для экономики Казахстана.

Однако, такие краткосрочные выгоды достигаются за счет долгосрочных интересов страны, а также ее репутации среди инвесторов, по ряду причин.

Во-первых, требования по местному содержанию и квоты ограничивают способность компаний к введению новых технологий и методов ведения бизнеса, а также создают неэффективности. В частности, на начальных этапах проектов, компаниям требуется уникальный опыт и технологии, которые ранее не применялись в Казахстане, и которые иногда доступны лишь на международном уровне. Недавняя либерализация требований по разрешениям на трудоустройство и местному содержанию для отдельных проектов признает этот факт, и в целом, эти действия приветствуются инвестиционным сообществом.

Возможно, стоит рассмотреть дальнейшую либерализацию ограничений по местному содержанию или трудовым ресурсом, что станет преимуществом для более мелких компаний или проектов, у которых меньше способность лоббировать получение освобождений, а также поможет проектам на разных этапах развития.

Во-вторых, требования по местному содержанию и квотам поддерживают чрезмерно забюрократизированное отношение государственных чиновников к бизнесу, а инспекции и различные интерпретации правил замещают системный регуляторный подход и отношение поддержки со стороны государственных органов. Почти все компании, которые были опрошены для данного Экспертного доклада сообщили, что процедура выдачи или отказа в выдаче разрешений на трудоустройство была непрозрачной. Один из членов Американской торговой палаты, который имеет

иностранных работников, сообщил, что, когда кандидату приходит отказ, компании не сообщают причину отказа, и ей приходится направлять дополнительные запросы.

Кроме того, члены Американской торговой палаты отмечают, что требования часто не соответствуют реалиям. Например, требования по дипломам об образовании часто не принимают во внимание то, что опытный мастер может иметь десятилетия буквально незаменимого опыта, не имея при этом высшего образования.

В-третьих, существует мнение о спорной реализации правил. Это противоречит принципу укрепления верховенства закона, которые инвесторы и такие международные организации, как ОЭСР, считают общим барьером для иностранных инвестиций. Если рассмотреть факельное сжигание газа в качестве примера, нефтяные компании обеспокоены, что ущерб в денежном выражении не пропорционален реальному экологическому вреду, так как это делается в практике развитых экономик. Скорее ущерб оценивается для увеличения краткосрочных доходов или для применения рычага воздействия или наказания за вопросы, не связанные с охраной окружающей среды. Инвесторы видят, что собранные средства за ущерб не расходуются на восстановление экологии, что противоречит идее о том, что намерением является снижение экологического вреда или наказание за его причинение.

В-четвертых, преференциальное отношение почти никогда не приводит к созданию конкурентоспособной внутренней промышленности. Кроме большого количества академических исследований, которые оспаривают теорию «неокрепшей отрасли промышленности», собственный опыт Казахстана показывает, что квоты и лимиты не продвигают отрасли, смежные с нефтегазовой. В то же время они поддерживают такие отрасли, как пошив одежды, в которых у Казахстана нет конкурентного преимущества, и в которых он вряд ли хочет его развивать.

В отношении изменений с момента подготовки Экспертного доклада 2014 года, нефтяные компании обеспокоены тем, что несмотря на то, что специализированные суды и коллегии могут защитить права инвесторов, они все-таки подвержены неопределенностям по ряду трудовых, экологических и экономических дел, а также обеспокоены непоследовательностью практик в разных судах.

Как и в других отраслях, предлагаемое валютное регулирование беспокоит нефтегазовые компании, но оно становится еще более значимым из-за того, что новое регулирование потребует пересмотра сотен или тысяч договоров в рамках их цепочки создания ценности, что увеличит неопределенность и административную нагрузку.

Особое беспокойство в нефтяной отрасли вызывает заявленное намерение Правительства исключить пункт о стабильности в договорах о разделе продукции и в контрактах с крупными компаниями, что открывает возможность для изменения других договорных условий, которые окажут негативное влияние на отрасль. Пункт о стабильности является основой для подписания многих контрактов, подписанных Правительством в начале 1990-х и позднее. Исключение пункта о стабильности станет серьезным ударом для взаимоотношений между лидерами нефтегазовой отрасли и Правительством, а также повредит их вере в верховенство закона и их способности работать в Казахстане.

Еще предстоит увидеть, останется ли пункт о стабильности в переговорах по контрактам, которые крупные нефтяные компании будут проводить в начале 2018 года.

Рекомендации

1. Американская торговая палата полностью согласна с целями политики, определенными Правительством, по созданию большего количества и повышению качества рабочих мест для казахстанцев и диверсификации экономики.
 - Однако, Американская торговая палата рекомендует более гибкие политики, которые смогут более хорошим образом использовать естественные интересы и возможности нефтегазовых компаний для роста экономики Казахстана. Любая компания, проводящая многомиллиардные инвестиции, доходы от которых она получить лишь через много лет, имеет железный стимул для поддержки стабильного, процветающего общества с диверсифицированной экономикой.
 - Как лидеры отрасли, нефтегазовые компании поддерживали развитие казахстанского бизнеса, как косвенно, посредством выплат в национальное казначейство, так и напрямую, поддерживая институты, которые обучают тысячи работников, а также внедряя наилучшие мировые технологии.
2. Американская торговая палата настоятельно поддерживает сохранение пункта о стабильности в контрактах и договорах о разделе продукции, что одновременно продемонстрирует приверженность Правительства верховенству закона.
3. Американская торговая палата выступает против дополнительного валютного регулирования, которое окажет негативный эффект на нефтяную отрасль, а также на множество местных поставщиков и иностранных инвесторов в Казахстане. Уже существуют адекватные меры валютного контроля, нет необходимости в дополнительных мерах контроля.

Сельское хозяйство – Недоиспользуемый ресурс

Казахстан – девятая по размеру страна мира, большое количество земель пригодно к возделыванию и имеет высокий сельскохозяйственный потенциал. Неудивительно, что правительство поместило сельское хозяйство в топ приоритетов диверсификации и надеется, что сельское хозяйство станет «новым двигателем экономики», согласно официальной Стратегии 2050.

Правительство признает, и специалисты соглашаются, что отрасль работает ниже своего производственного потенциала. Расходы и капитальные затраты высоки, многие сельскохозяйственные факторы производства требуется импортировать. В Алматы – родине яблок – рынок заполнен китайскими яблоками, и несмотря на кочевые традиции титульной нации, для животноводства с конкурентоспособным выходом продукции требуется импорт скота со стоимостью несколько тысяч долларов за голову.

Сельское хозяйство, переработка пищевых продуктов и сопутствующие отрасли определены, как имеющие высокий потенциал экономического роста, экспорта и инвестиций, они являются целью нескольких государственных программ и заявленных политик. Хотя страна является основным экспортером муки и пшеницы, она нет-импортер фруктов и овощей. Инициатива Один пояс – один путь поможет открыть Западный Китай для продуктов, по которым Казахстан может демонстрировать конкурентное преимущество.

Владение землей стало одной из наиболее сложных областей для реформирования для правительства Казахстана. Целью данного Экспертного доклада не является анализ социально-политических причин высокого эмоционального напряжения по данному вопросу, а скорее предоставление практических рекомендаций.

Весной 2016 года правительство объявило о новой попытке реформы с двумя ключевыми элементами. Во-первых, граждане бы покупали землю, а не брали в аренду. Во-вторых, юридические лица с иностранным участием до 50% доли, могли бы взять землю в аренду на срок до 25 лет, по сравнению с предыдущим лимитом в 10 лет.

Эти два направления могли бы иметь очевидные экономические выгоды. Собственники земли могли бы получить залог для получения доступа к кредитованию. Как собственники, так и арендаторы имели бы более сильные стимулы для ответственного управления землей. Также открывались бы новые перспективы инвестиций, как иностранных, так и внутренних.

Однако реформа вызвала протесты со стороны граждан, которые с подозрением считали, что продажа земли по рыночным механизмам станет несправедливой или недоступной для фермеров, а также откроет доступ иностранцам к покупке крупных участков земли. Общей жалобой стало то, что реформа была представлена с недостаточной коммуникацией и диалогом.

Социальные проблемы, такие как слабые образовательные возможности и недостаточные меры социальной поддержки, недоразвитая инфраструктура, а также плохое понимание экономических возможностей в сельском хозяйстве, также являются эндемичными для сельских районов и сел, что заставляет молодых людей искать более хорошие возможности в крупных городах и городских районах. Таким образом, не хватает наиболее компетентных человеческих ресурсов для развития сельского хозяйства.

Еще одной проблемой являются неопределенные политики, а также недостаток прозрачности в государственных предприятиях, из-за которых сложно провести обоснованную оценку целей инвестирования.

Однако инвесторы все же видят потенциал в других точках цепочки создания стоимости. Ирригационные системы, технологии прецизионного земледелия и большее использование оборудования имеют хороший потенциал. Отрасль переработки пищевых продуктов также рассматривается, как сектор с широкими возможностями.

Рекомендации

Даже без земельной реформы существуют привлекательные области для иностранных инвестиций в сельское хозяйство. Правительство правильно определяет данную сферу, как приоритет экономической диверсификации, но наличие множества системных барьеров, пока что приводило к недостаточным инвестициям в данную отрасль, их необходимо устранить для реализации потенциала.

Американская торговая палата, таким образом, рекомендует Правительству:

1. Совершенствовать образование и социальную поддержку в сельских районах, чтобы удержать молодежь на земле и развить сельское хозяйство и агробизнес.
2. Проработать законодательство по земельной реформе в форме, которая будет приемлемой для сельского населения и населения Казахстана в целом, что откроет возможности владения землей и будет стимулировать развитие сельского хозяйства.
3. С осторожностью относиться к введению и прекращению целевых программ, поскольку частые изменения создают неопределенность для инвесторов. Например, программа *Агробизнес 2020*, которая содержала ряд инструментов рыночной поддержки, например, субсидируемые процентные ставки и инвестиции, была заменена на другую программу задолго до 2020 года, после смены министра.
4. Предоставлять субсидирование процентной ставки. Без страхования урожая и стабильности сельскохозяйственных политик, коммерческие банки не имеют возможности предоставлять кредиты в сельском хозяйстве.
5. Создать эффективные программы страхования урожая, чтобы сократить риск.
6. Предоставить равный доступ к государственной поддержке как для иностранных инвесторов, так и для местных компаний, признавая тот факт, что иностранные компании могут привнести инновации и новые подходы, необходимые, чтобы устранить неэффективность сельского хозяйства Казахстана.

Здравоохранение – Защита инвесторов и общественного здоровья

Фармацевтическая отрасль, медицинское оборудование и другие секторы здравоохранения рассматриваются, как имеющие хорошие перспективы для инвестиций, кроме того общие и целевые программы правительства указывают на необходимость совершенствования оказания услуг здравоохранения. Правительство стимулировало увеличение количества лекарственных препаратов, производимых в стране, что требовало модернизации и строительства производственных мощностей, при этом признавая, что рынок Казахстана достаточно ограничен, и может быть, более эффективным было бы импортировать лекарственные средства из ряда международных источников.

Как и в других отраслях, актуальными являются вопросы верховенства закона, коррупции и другие. Конкретно для данной отрасли стоит упомянуть два вопроса.

В отношении фармацевтических препаратов, вопросы прав интеллектуальной собственности и их защиты являются основными проблемными вопросами для Казахстана, Министерство здравоохранения пока не смогло их успешно решить. Нарушение патентов, серый импорт и незаконные пищевые добавки (утверждающие, что имеют медицинские свойства) несут в себе прямую угрозу здоровью и вызывают постоянное беспокойство, Американская торговая палата стремилась решить эти вопросы посредством Межведомственной рабочей группы по правам интеллектуальной собственности. Три вопроса, связанных с фармацевтическими препаратами, заслуживают внимания.

Во-первых, правительство и квази-государственные предприятия являются основными закупщиками лекарств, однако они не проверяют, являются ли участники тендера законными держателями патента. Это несет в себе риск для потребителей, а также создает ситуацию, когда держатели патентов вынуждены постоянно вести мониторинг результатов закупок и при необходимости инициировать судебные иски по фактам. Когда Министерству сообщают о нарушениях патента в ходе закупок, реакцией является перемещение ответственности за обнаружение таких нарушений на держателей патентов, а не министерство.

Недавние усилия Правительства по реформированию процесса закупок в здравоохранении привели к снятию с должностей и судебному преследованию закупщиков. И хотя это является положительным сигналом, показывая, что Правительство привержено реформе, это негативным образом характеризует закупки до сегодняшнего дня в той отрасли, которая имеет огромную важность для общественного здоровья и благосостояния.

Во-вторых, хотя фармацевтические компании сообщают о том, что чиновники готовы к взаимодействию, когда обнаруживаются поддельные лекарственные средства в местных аптеках, тем не менее продолжается продажа и реклама поддельных медицинских товаров, в частности в интернете. Как и в других аспектах прав интеллектуальной собственности, эта сфера является относительно новой и сложной для многих стран, фармацевтические компании отмечают, что полезным было бы проведение дополнительного обучения судов и персонала правоохранительных органов.

В-третьих, фармацевтические компании рекомендуют обновление законов и норм, чтобы прояснить некоторые аспекты, например, по травяным добавкам, и устранить лазейки в законе о правах интеллектуальной собственности. Существуют стойкие недопонимания со стороны официальных лиц, даже в секторе здравоохранения, между понятиями «генериков», т.е. законных и авторизованных копий лекарственных средств, по которым истек патент, и поддельных препаратов сомнительного качества, производимых из нелегализованных источников, которые не подлежат государственным инспекциям.

В отношении медицинских изделий, правительство продвигает государственно-частное партнерство в качестве альтернативы покупке оборудования. Например, вместо покупки магнитно-резонансной системы, правительство вместо этого приглашает компанию для предоставления услуг в обмен на плату за использование.

Такие условия, как правило, требуют нескольких лет для выхода на запланированный возврат на инвестиции. Однако, существует ряд барьеров, препятствующих осуществлению этой идеи. Во-первых, хотя центральные государственные органы продвигают партнерство, местные органы, как правило, являются закупщиками, и компании обеспокоены вопросом приверженности к данному подходу, особенно в случае смены руководства. Во-вторых, необходимо привязывать плату к твердой валюте, поскольку девальвация может разрушить ожидаемую маржу прибыли.

Поставщики медицинского оборудования отмечают, что, если такое партнерство станет реальным, оно может повысить их интерес к инвестированию в производство в Казахстане.

В Американскую торговую палату входит более десятка лидирующих международных компаний, работающих в секторе здравоохранения, и подразделения многих крупных компаний присутствуют в Казахстане. Эти компании предоставляли рекомендации Правительству по реформе здравоохранения и готовы продолжить эту работу для поиска решений для общих и специфичных для отрасли барьеров, которые описаны в данном документе.

Рекомендации

1. Требовать от правительства и государственных предприятий проверять наличие у выигравших участников тендера наличие прав на предлагаемую интеллектуальную собственность.
2. Обновить и уточнить законодательство, чтобы четко разделить понятие «генериков» и поддельных лекарственных препаратов, а также улучшить регулирование в области травяных добавок.
3. Создать механизмы покрытия валютных и политических рисков для провайдеров медицинских услуг, чтобы в полной мере использовать преимущества государственно-частного партнерства.

Выводы и перечень рекомендаций

Существенное улучшение инвестиционного климата Казахстана потребует глубоких и последовательных реформ. Реализация 70% реформ не обязательно приведет к 70% улучшению реального климата, поскольку многие из них являются взаимосвязанными и все зависят от верховенства закона.

И хотя особые преимущества для инвесторов, безусловно, приветствуются, ведение бизнеса как в Казахстане, так и в любой стране требует здоровья всей среды. Также необходима предсказуемость: реформам необходима прозрачность, диалог и согласованность, а не резкие экстренные меры.

При условии того, что верховенство закона и прозрачный системный подход являются фундаментально важными, ниже представлены рекомендации Американской торговой палаты и ее членов, отраженные в данном Экспертном докладе 2018 года.

Верховенство закона

Верховенство закона является общим фактором для иностранных инвестиций, Правительству необходимо сфокусировать свои усилия на его укреплении.

1. Повысить использование альтернативных механизмов разрешения споров; Суд и арбитражный центр МФЦА приветствуются.
2. Воздержаться от попыток оказывать влияние на судей
3. Использовать системный подход для обучения судей бизнес праву.
4. Ввести практический и измеримый способ мониторинга качества судебных решений

Криминализация гражданских дел и правовая неопределенность

Бизнесу и гражданам в целом необходима информация, чтобы обеспечивать соответствие законодательству, они не должны подвергаться уголовному наказанию за гражданские вопросы.

1. Повышение внимания к обеспечению последовательности, реализуемости и понятности нормативно-правовых актов
2. Более длительный срок между представлением закона и вступлением его в силу, чтобы все нормы можно было привести в соответствие и заинтересованные стороны могли на них отреагировать
3. Больше веб-ресурсов для разъяснения законов
4. Законодательные и подзаконные акты должны быть высокого качества, с четкими формулировками и разъяснениями, а также полностью соответствовать другим частям нормативно-правовой базы.
5. Стране требуется судебное единообразие и официальная интерпретация.
6. Исключение или дальнейшее повышение денежного порога, после которого гражданские вопросы становятся уголовными, а также введение концепции по установлению преступного умысла.
7. Создание уголовной ответственности юридических лиц

Коррупция

Предотвращение коррупции должно стать усилие на уровне всего общества, а не только фокусироваться на правоприменении.

1. Повышение использования электронного правительства, детальное разъяснение норм и другие шаги, чтобы граждане и бизнес в меньшей степени полагались на прямой контакт с государственными служащими
2. Ввести положительные стимулы, например, общественное признание, за ведение «чистого» бизнеса и другие антикоррупционные усилия
3. Продвижение бизнес этики в качестве фокуса антикоррупционных усилий.
4. Повышение доказательной базы для антикоррупционных политик.
5. Расширение профилактических мер, которое может включать в себя публичное декларирование активов со стороны чиновников.

Экологические платежи

Казахстан должен принять практики, соответствующие странам ОЭСР, чтобы стимулировать использование наилучших технологий и напрямую продвигать снижение выбросов углерода и предотвращение экологического вреда. Текущие политики и практики не выполняют этих целей.

1. Необходимо признавать, что факельное сжигание иногда неизбежно из-за вопросов безопасности, оно не должно наказываться в соответствии с практиками стран ОЭСР.
2. Экологические платежи должны налагаться как способ стимулирования использования наилучших практик, а не с целью получения дохода.
3. Материальные выплаты должны быть наложены за реальный ущерб окружающей среде.
4. Все стационарные источники выбросов должны облагаться одинаковой ставкой налога.
5. Исключить право областных и национальных властей умножать экологические налоги.
6. Основывать политику на коротком списке химических веществ, чтобы работать над снижением выбросов углерода и над другими определенными экологическими программами.
7. Исключить штраф за факельное сжигание, проводимое в экстренных случаях в целях безопасности.
8. Исключить дискриминацию факельного сжигания в штрафах за выбросы
9. Убрать связь между вычислением экологических штрафов и ставок на выбросы в Налоговом кодексе, установить штрафы за факельное сжигание не выше, чем штрафы, налагаемые в странах ОЭСР.
10. Провести декриминализацию экологических загрязнений, кроме случаев установления преступного умысла.

Налоги

Включение налоговой реформы и налоговой политики в общую стратегию Правительства по стимулированию инвестиций.

1. Разработать налоговое законодательство и политику с учетом дальнейшего привлечения инвестиций как иностранных, так и внутренних.
2. Продолжать реализацию подхода на основе рисков в вопросах налогообложения, в частности, НДС.
3. Рассмотреть дополнительные шаги для дальнейшего сокращения задержек с возвратом НДС.
4. Обновить и гармонизировать законодательство по учету, налогам, труду, коммерческому и гражданскому праву, связанное с реструктурированием группы, чтобы дать возможность проводить более гладкие корпоративные слияния.
5. Рассмотреть возможность применения в законе и на практике «принципа определенности».
6. Полезной будет реализация подхода «суть важнее содержания» вместе с предварительным соглашением о ценообразовании в налоговых целях и обязательных заключений.
7. Разработать четкие правила по коммуникации между налогоплательщиком и Комиссии по рассмотрению жалоб в Министерстве финансов.

Таможня

Планы по введению подхода по принципам одного окна и онлайн деклараций приветствуются, Американская торговая палата призывает к дальнейшим реформам, которые облегчат процесс таможенной очистки.

1. Сфокусироваться на заявленных реформах по использованию принципа одного окна для импорта и экспорта и онлайн деклараций, чтобы обеспечить их успешное внедрение.
 - Детально разъяснить процесс подачи электронной декларации на официальных веб-сайтах
 - Обратить внимание на создание интегрированной цифровой системы.
 - Разрешить налогоплательщикам использовать единый счет для оплаты.
2. Ввести новую систему управления рисками, которая бы являлась основой реформы и повысила автоматизацию.
3. Создать последовательную и прозрачную методологию проведения таможенного контроля после выпуска товаров.

Разрешения на трудоустройство и визы

Базовое видение о том, что иностранные работники отбирают рабочие места местных работников, является ошибочным. Наоборот, иностранные работники могут осуществлять трансфер навыков и поддерживать лучшие технологические инновации.

1. Улучшать процедуры по выдаче разрешений на трудоустройство и виз для иностранных специалистов.
2. Совершенствовать местные трудовые ресурсы посредством общего и специализированного обучения
3. Вовлекать Американскую торговую палату в диалог по рационализации этой области политики.

Местное содержание

Правительство должно соблюдать дух принятых обязательств по свободной торговле. Попытки закрепить местных поставщиков до вступления в силу обязательств по ВТО необходимо тщательно мониторить.

1. Реализовать программы на стороне предложения, например, программы связей ПИИ-МСБ.
2. Создать более гибкие и реалистичные требования
3. Удвоить усилия по наращиванию потенциала местных работников и компаний, вместо использования административных методов искусственного усиления их способности выигрывать тендеры.

Лицензирование

Продолжать сокращать количество лицензий. Для архитектуры и инженерных работ, применить лучшие практики ОЭСР по режиму лицензирования.

1. В отношении государственных закупок, позволить иностранным компаниям подавать информацию о успешных тендерах в странах ОЭСР.
2. Перейти от лицензирования к строительным инспекциям и режиму разрешений.

Национальная палата предпринимателей/ Атамекен

Правительству необходимо признать, что Палата не является полностью независимым голосом всего бизнес сообщества и не должна использоваться, чтобы исключить другие более независимые голоса.

Приватизация

За первыми приватизациями будут пристально наблюдать, а их успех повысит уверенность инвесторов. Таким образом, их необходимо тщательно готовить и проводить с достаточным вниманием к воздействию широкого ряда факторов при приватизации. Важными элементами являются четкость целей и прозрачность.

1. Рассмотреть приватизацию в качестве поэтапной программы, сначала выводя на рынок небольшое количество объектов приватизации и затем продолжая работать на основе их успешности.
2. Определить единое контактное лицо с высоким уровнем политических и официальных полномочий, а также необходимыми административными и человеческими ресурсами.
3. Четко указать цели приватизации, которые могут варьироваться в зависимости от предприятий.
4. Не все объекты приватизации должны привлекать прямые иностранные инвестиции, но, если ПИИ являются одной из целей, несколько шагов повысят вероятность успеха. Это включает в себя предложение мажоритарного владения и четкую защиту прав миноритарных акционеров.
5. Прозрачность приватизации создаст равные возможности для инвесторов, что очень важно для обеспечения общего успеха программы.
6. Готовить предприятия заблаговременно.

Права интеллектуальной собственности

1. Продолжить сотрудничество и диалог с министерствами юстиции и здравоохранения посредством Межведомственной рабочей группы по вопросам прав интеллектуальной собственности.
2. Требовать от организаций-закупщиков проверять то, что успешные тендерные заявки не нарушают права законных держателей прав.
3. Рассмотреть возможность создания специализированного суда или коллегии существующего суда для фокуса на вопросах ПИС.
4. Включить ПИС в программы переобучения для судей.

Валютное регулирование

Введение валютного регулирования не соответствует шагам Казахстана по продвижению инвестиционной привлекательности, это создаст каскад проблем для действующих инвесторов.

1. Не вводить новые меры валютного регулирования. Действующие меры достаточны.
2. Рассмотреть правила по разделению платежей резидентов и нерезидентов, чтобы решить проблему сбора статистической информации.

Нефтегазовая отрасль

Американская торговая палата поддерживает экономическую диверсификацию, но также рассматривает нефтегазовый сектор, как краеугольный камень этих усилий.

1. Необходимы более гибкие политики, которые в лучшей степени смогут использовать интересы и возможности нефтегазовых компаний для обеспечения роста Казахстанской экономики.
2. Сохранить пункт о стабильности в соглашениях о разделении продукции и контрактах, что одновременно продемонстрирует приверженность Правительства верховенству закона.

Сельское хозяйство

Правительство правильно определяет данную сферу в качестве приоритета экономической диверсификации, но необходимо устранить множество системных барьеров, которые приводят к недостаточному уровню инвестиций.

1. Совершенствовать образование и социальную поддержку в сельских районах, чтобы удержать молодежь на земле и развить сельское хозяйство и агробизнес.
2. Проработать законодательство по земельной реформе в форме, которая будет приемлемой для сельского населения и населения Казахстана в целом, что откроет возможности владения землей и будет стимулировать развитие сельского хозяйства.
3. С осторожностью относиться к введению и прекращению целевых программ, поскольку частые изменения создают неопределенность для инвесторов.
4. Предоставлять субсидирование процентной ставки.
5. Создать эффективные программы страхования урожая, чтобы сократить риск.
6. Предоставить равный доступ к государственной поддержке как для иностранных инвесторов, так и для местных компаний.

Здравоохранение

Здравоохранение представляет собой меньшую возможность для инвестирования по сравнению с такими секторами, как нефтегазовый или сельское хозяйство, однако оно дает возможность вводить наиболее современные технологии, которые улучшат благосостояние граждан.

1. Требовать от правительства и государственных предприятий проверять наличие у выигравших участников тендера наличие прав на предлагаемую интеллектуальную собственность.
2. Обновить и уточнить законодательство, чтобы четко разделить понятие «генериков» и поддельных лекарственных препаратов, а также улучшить регулирование в области травяных добавок, которые заявляют медицинское действие.
3. Создать механизмы покрытия валютных и политических рисков для провайдеров медицинских услуг, чтобы в полной мере использовать преимущества государственно-частного партнерства.

Продолжение диалога

Вышеуказанные наблюдения и рекомендации предлагаются вашему вниманию в духе партнерства. Члены Американской торговой палаты заинтересованы и инвестировали в успех Казахстана, они с нетерпением ждут продолжения диалога с Правительством Казахстана по вышеобозначенным вопросам.

Американская Торговая Палата в Казахстане благодарит своих многочисленных членов и международные организации за вклад в данный экспертный доклад, представленный Правительству Республики Казахстан в 2018г.

Американская Торговая Палата в Казахстане
Отель Rixos Алматы, Бизнес Центр, 8ой этаж
Ул. Сейфуллина / Проспект Кабанбай Батыра
Алматы 050012 Казахстан
Тел: +7(727) 330 92 50
Факс: +7(727) 330 92 51
Email: info@amcham.kz
www.amcham.kz