

признавал также А. Пигу. Однако причину этого явления он видел не в общих закономерностях рыночной экономики, а в существовании на рынке труда монополии, в связи с чем ценность предельного продукта труда выше его средней оплаты. По его мнению, в этом случае имеет место не несправедливость в распределении, а происходит эксплуатация всего общества, поскольку не обеспечивается максимальная эффективность производства.

Являются ли высказанные выше соображения актуальными для постсоциалистических стран? Представляется, что они весьма актуальны, во всяком случае для Грузии, и обусловлено это целым рядом обстоятельств. Назовем некоторые из них.

Первое. Видимо, в нашей стране на длительный период сохранится низкий уровень доходов населения. В таких условиях распределительные отношения (отношение между трудом и капиталом) всегда отличаются остротой противоречий, и для их упорядочения требуются особые усилия (умение, профессионализм) общества и государства. У нас же практически такого опыта нет.

Второе. Как известно, в мире в регулировании этих проблем важную роль играют профессиональные союзы. У нас же практически нет положительных традиций профсоюзного движения, а существующие с таким названием организации являются продолжением псевдопрофсоюзов советских времен. Кроме этого, членство в них в основном чисто формальное, и обусловлено это не только тем, что трудящиеся не верят в их полезность (дееспособность), а уплату взносов считают потерей средств; более серьезной причиной является то, что большинство трудящихся не осознает, что интересы рабочих при продаже труда могут быть защищены только при условии их высокой организованности.

Третье. Положение трудящихся осложнено и тем, что бизнес, сформировавшийся к настоящему времени в Грузии, носит в значительной степени криминальный характер, а деятельность государства по исправлению данного положения пока что незаметна (наоборот, вырисовываются тенденции сращивания криминального бизнеса с государственными структурами). Такой бизнес всегда более активен (напорист и даже агрессивен) в желании завладеть все большей частью доходов. Вот почему у нас никого не удивляет, что работников в массовом порядке нанимают по устному соглашению и нет действенных рычагов защиты их интересов.

Четвертое. В связи с минимальными экономическими возможностями (в т. ч. государственного бюджета) в Грузии крайне низки минимум зарплаты и пособие по безработице (при очень высоком ее уровне). А это еще более ослабляет позиции работников на рынке труда, заставляет их соглашаться на тяжелейшие условия оплаты труда.

**Л. Югай**

(Центр экономических и социальных реформ  
при Министерстве финансов Кыргызской Республики)

## **ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Правительством Кыргызской Республики принята Программа перехода к рыночной экономике, в которой важное место занимает определение направлений инвестиционной политики. Эта политика предусматривает целевое бюджетное финансирование, использование средств предприятий и организаций в тесной связи с внешними поступлениями. Большое значение придается содействию частному инвестированию.

Стратегической целью государственной инвестиционной политики являются поддержка процесса экономических и структурных преобразований в национальной экономике и определение приоритетов и направлений инвестиционной деятельности с учетом реально сложившихся рыночных условий и макроэкономических факторов. Достижение этой цели невозможно без наращивания объемов инвестиций и улучшения их использования. Однако нынешние экономические условия в республике не содержат пока реальных предпосылок для быстрой самоактивизации инвестиционных процессов. Поэтому требуются большие усилия для повышения инвестиционной активности, максимальной мобилизации всех возможных источников инвестирования. В 1999 г. на развитие экономики и социальной сферы было направлено 5400,9 млн сомов капитальных вложений, однако это на 1,8 % меньше, чем в 1998 г. Хотя доля инвестиций в процентах к ВВП республики возросла с 6% в 1993 г. до 11,2% в 1999 г., в целом этого недостаточно для достижения высоких темпов роста экономики. Для ежегодного прироста ВВП на 9-10% республике необходимо повысить долю инвестиций в ВВП до 27-30%.

Значительный спад в отраслях материального производства на первом этапе рыночных реформ отразился на инвестиционной деятельности. Спад инвестиционной активности наблюдался практически во всех отраслях как следствие неплатежеспособности предприятий, резкого удорожания инвестиционных ресурсов, строительных услуг и других факторов, влияющих на макроэкономическую ситуацию в республике. В наибольшей степени спад инвестиционной активности был вызван уменьшением объемов государственного финансирования в связи с ресурсными ограничениями и изменением их структуры.

Таблица 1

## Структура инвестиций в Кыргызской Республике в 1993-1999 гг.

	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Всего (млн сом./ млн долл. США)	597,5 83,0	1313,8 122,8	3221,0 298,0	4237,1 331,0	5692,2 325,0	4214,5 202,9	5400,9 138,4
Всего (% от ВВП)	6	10,9	20	18	19,4	12,3	11,2
Иностранные инве- стиции (млн долл. США/ млн сом.)	2,30 16,6	36,60 391,6	201,80 2199,3	262,40 3383,2	233,80 4342,5	98,9 2055,2	71,9 2806,1
в том числе:							
– прямые ино- странные инвести- ции и гранты	2,30 16,6	32,7 349,5	186,10 2028,8	221,2 2851,8	179,7 3404,0	55,0 1142,6	8,6 337,2
– иностранные кредиты и займы	- -	3,90 42,1	15,7 170,5	41,20 531,4	54,10 938,50	43,9 912,6	63,3 2468,9
Внутренние инве- стиции (млн сом./ млн долл.США)	580,9 80,7	922,2 86,2	1021,7 96,2	853,9 68,6	1349,7 91,2	2159,3 103,9	2594,8 66,5
Иностранные инве- стиции (в % от об- щего уровня)	2,8	29,8	68,2	79,8	76,3	48,8	52,0
Внутренние инве- стиции (в % от об- щего уровня)	97,2	70,2	31,8	20,2	23,7	51,2	48,0
Обменный курс со- ма (средний за год)	7,2	10,7	10,8	12,8	17,5	20,8	39,0

Одной из причин падения инвестиционной активности явилось отсутствие своевременной и адекватной рыночным изменениям переоценки основных фондов и индексации оборотных средств предприятий в связи с либерализацией цен, что привело к значительному обесценению инвестиционных ресурсов и прежде всего амортизационных накоплений. Так, при соответствующей переоценке основных фондов в 1993 г. в качестве источника финансирования капвложений можно было бы получить около 1,1 млрд сом вместо 65,7 млн сом., а в 1994 г. 1,6 млрд вместо 91 млн сом. В целях недопущения дальнейшего обесценения инвестиционных ресурсов решением правительства республики была проведена переоценка основных фондов по состоянию на 1 января 1996 г. К ослаблению инвестиционной активности вело также ограничение кредитных ресурсов в связи с повышением учетной ставки банковского кредита, уровень которого был в 1995 г. в 10 раз выше рентабельности промышленности.

Сложилась ситуация, при которой прогрессирующая деградация основных фондов в промышленности (износ которых достиг 50%) не

компенсируется новыми капитальными вложениями, что ведет к усилению технологической отсталости практически всех секторов экономики.

Для увеличения объемов капитальных вложений в республике недостаточно собственного капитала. Поэтому правительство с самого начала экономических реформ проводило активную политику по привлечению внешних инвестиционных ресурсов в экономику. Эта политика расширяет возможности страны для всестороннего развития экономического сотрудничества с зарубежными инвесторами вообще. В республике созданы все необходимые предпосылки для дальнейшей активизации притока иностранного капитала.

Привлечение иностранных инвестиций в экономику республики способствует решению основных проблем ее социально-экономического развития. К ним относятся:

- освоение не востребованного научно-технического потенциала;
- продвижение кыргызских товаров и технологий на внешний рынок;
- содействие расширению и диверсификации экспортного потенциала, развитию импортозамещающих производств в отдельных отраслях;
- содействие притоку капитала в трудоизбыточные регионы и районы с богатыми природными ресурсами для ускорения их освоения и развития;
- создание новых рабочих мест и освоение передовых форм организации производства;
- освоение опыта цивилизованных отношений в сфере предпринимательства;
- содействие развитию производственной и социальной инфраструктуры.

Инвестиции за счет внутренних источников остаются по-прежнему низкими. Так, соотношение внутренних инвестиций к ВВП составило 5,3% в 1999 г. по сравнению с 13,7% в 1991 г. Наибольшая часть освоенных капитальных вложений приходится на иностранные инвестиции.

Доля иностранных инвестиций в общем объеме капитальных вложений составила 52%. Средства республиканского и местных бюджетов, а также средства из бюджета Министерства по чрезвычайным ситуациям составили 10% общего объема инвестиций, средства предприятий – 22% капиталовложений, частный сектор финансировал около 16% общего объема инвестиций, главным образом в индивидуальное жилищное строительство.

С момента привлечения в 1993 г. внешних инвестиций в экономику республики их доля в общем объеме капиталобразующих инвестиций возросла с 3% в 1993 г. до 76% в 1997 г. и до 52% в 1999 г., в 2000 г. прогнозируется в пределах 78%.

В 1993 г. иностранные инвестиции в основном были направлены на строительство объектов здравоохранения и народного образования в Джалал-Абадской области; в 1994 г. – на строительство объектов, связанных с разработкой золоторудного месторождения «Джеруй» в Таласской области, на строительство объектов коммунального хозяйства (комплекс отеля международного класса «Ак-Кеме-Пинара» в г. Бишкеке); в 1995 г. – на завершение работ по возведению комплекса отеля «Ак-Кеме-Пинара», на строительство объектов, связанных с разработкой золоторудных месторождений «Кумтор» и «Джеруй» в Иссык-Кульской и Таласской областях, закупки импортных автобусов для пассажирских автопредприятий республики; в 1996 г. – в основном на освоение золоторудного месторождения «Кумтор»; в 1997 г. – на завершение строительства «Кумтор», реализацию первого телекоммуникационного проекта (Минтрансвязи), на строительство дороги «Бишкек-Ош», объектов Кыргызэнергохолдинга (реконструкция теплосетей, энергосетей и др.); в 1998 г. – на продолжение строительства дороги «Бишкек-Ош», на строительство текущих объектов «Кумтор», аэропорта «Манас», развитие теплоэлектрокоммуникаций г. Бишкека и др.

В связи с изменением роли государства как инвестора и наличием достаточно большого государственного внешнего долга в общем объеме привлекаемых иностранных средств для капиталовложений преобладали прямые иностранные инвестиции (в 1993 г. – 100%, в 1995 г. – 92, в 1997 г. – 78, в 1999 г. – 12%). Прямые иностранные инвестиции возросли с 2,3 млн долл. США в 1993 г. до 221,2 млн долл. США в 1996 г. и снизились до 8,6 млн долл. США в 1999 г. На эти данные повлияли работы по строительству и вводу в эксплуатацию золотообогатительной фабрики «Кумтор оперейтинг».

В целях активизации работы по привлечению иностранных инвестиций в экономику Кыргызстана и обеспечения скоординированной государственной политики в этой области разрабатываются и реализуются программы государственных инвестиций (ПГИ). Главной целью ПГИ было сохранение за государством функций эффективного руководства и контроля за подготовкой, планированием и осуществлением государственного инвестирования в ситуации, когда основная доля инвестиционных ресурсов на государственном уровне предоставляется международными финансовыми институтами в рамках реализуемых на территории республики инвестиционных проектов. Программа рассчитана на три ближайших года, при этом она ежегодно обновляется и сдвигается на год вперед, что позволяет постоянно поддерживать ее среднесрочные горизонты и обеспечивает оперативность управления и удобство отслеживания показателей.

Первые документы ПГИ готовились Госкоминвестом, ежегодные ПГИ представлялись на заседаниях Консультационных групп междуна-

родных доноров по Кыргызской Республике. Это позволило добиться значительных успехов в мобилизации внешней финансовой помощи в условиях крайней ограниченности внутренних ресурсов государственного сектора. За период 1995-1997 гг. совокупный объем внешних средств, привлекаемых для реализации ПГИ в течение одного финансового года, возрос вдвое, примерно до 200 млн долл. США. Несмотря на успехи в деле мобилизации и координации внешнего финансирования в первые два года существования ПГИ, роль этой программы как рабочего документа в сфере стратегического планирования и управления государственными инвестициями была достаточно ограничена, в частности:

- ПГИ не являлась по-настоящему рабочим инструментом управления государственными инвестициями, потому что ответственность за реализацию ПГИ не являлась прямой функцией Госкоминвеста;

- внешний бюджет как компонент ПГИ был слабо интегрирован в бюджетную систему государства. Это не позволило сделать систему учета и контроля более эффективной и затрудняло управление внешним финансированием инвестиций государственного сектора;

- не обеспечивалось полноценное участие в процессе ПГИ отраслевых министерств и государственных предприятий.

Передача в 1997 г. Минфину ответственности за ПГИ и начало программы реформ бюджетной системы в рамках Проекта по реорганизации систем управления ресурсами государственного сектора (PSRMAC) создало возможность преодоления этих ограничений и помогло заложить основу для создания системы эффективного управления ПГИ.

При обновлении ПГИ на 1998-2000 гг., впервые осуществленном Минфином, была достигнута одна из намеченных целей – внутреннее софинансирование проектов ПГИ было отражено в бюджете на 1998 г. именно как компонент ПГИ и включено в общую систему контроля расходов, осуществляемую центральным казначейством Кыргызской Республики. Была также заложена основа системы учета расходов бюджетных средств, получаемых из внешних источников в рамках ПГИ. Внутреннее бюджетное финансирование ПГИ было полностью включено в нормальный процесс, включая подготовку бюджетных предположений, рассмотрение и утверждение правительством и контроль выполнения.

ПГИ на 1999-2001 гг. отражает дальнейшее развитие Программы, обеспечивая, с одной стороны, сохранение ее роли как инструмента работы с внешними финансовыми агентствами, поддерживающими инвестиционные проекты в государственном секторе, а с другой стороны, дальнейшее интегрирование ПГИ в единую систему управления ресурсами государства, объединяющую среднесрочное финансовое планирование, оперативное бюджетное планирование, реализацию и контроль.

Долгосрочная стратегия государственного инвестирования базируется на определении приоритетных направлений, которые требуют госу-

дарственных капитальных вложений на общегосударственном и отраслевом уровнях, и разработке на этой основе инвестиционных программ. Стратегия ПГИ, являющаяся частью общей экономической стратегии, тесно связана с экономической политикой при управлении финансированием текущих расходов бюджетного сектора и должна обеспечить:

- тесную связь инвестиций с общей экономической политикой и стратегией развития отдельных секторов;

- концентрацию инвестиционных программ в первую очередь на обеспечении выполнения основных общих функций государства, включая управление, обеспечение законности и порядка, образование и здравоохранение;

- достижение в отраслях, дающих измеримый экономический эффект, положительного чистого эффекта;

- в отраслях, где это невозможно – достижение задач государственного сектора, например, определенного уровня образования и здравоохранения, с наименьшими затратами и в максимально короткие сроки.

На данном этапе отраслевое распределение ресурсов ПГИ является характерным для экономики переходного периода. Причем ПГИ направляет значительные ресурсы в проекты реконструкции и развития отраслей, которые в долгосрочной перспективе должны полностью переместиться в экономические сферы негосударственного сектора. Такая тенденция не случайна, поскольку ПГИ на данном этапе должна обеспечить поддержание активности инвестиционных процессов и продолжительности реконструкции и реформирования таких отраслей экономики.

Можно выделить следующие важнейшие направления использования ресурсов ПГИ:

- реконструкция и развитие стратегически важных объектов инфраструктуры. Приоритетными здесь являются инфраструктурные проекты, осуществление которых обеспечит предприятиям и населению Кыргызской Республики развитые внешние и внутренние транспортные коммуникации и стабильное и эффективное снабжение энергией. На сегодняшний день это прежде всего реконструкция и развитие автодорог, сообщение между регионами с другими странами; реконструкция и развитие инфраструктуры гражданской авиации; реконструкция и расширение мощностей сетей электропередачи и электроэнергетики;

- перестройка и создание условий для развития аграрного сектора. Здесь приоритеты ПГИ, направленные прежде всего на поддержание процесса развития новых частных хозяйств, предполагают движение по следующим направлениям: создание отлаженной системы финансирования сельского хозяйства; восстановление и развитие нормального функционирования водного хозяйства; восстановление и развитие системы вспомогательных услуг, включая систему снабжения, научные исследования, консультации и т.п.;

– инвестиции в человеческий «капитал» страны – это инвестиции в сферы образования, здравоохранения, социальной защиты, призванные сохранить и приумножить гуманитарные ресурсы страны, которые являются важнейшей стратегической основой ее развития;

– инвестиции в сохранение и развитие среды обитания, включая населенные пункты и природную среду. Это капитальные вложения в инфраструктуру населенных пунктов, в первую очередь, в коммунальное хозяйство, в улучшение экологической обстановки, в решение экологических проблем, в решение проблем защиты окружающей среды;

– поддержка институциональных реформ для обеспечения экономического роста и развития. Области, в которых потребуются такие инвестиции, включают управление отраслевыми программами и политикой; консультационные услуги в сфере предпринимательства, исследования и внедрения новых технологий в области сельского хозяйства, службы занятости и поддержка реформы государственного администрирования в целом.

Важнейшим элементом развития инвестиционной активности является создание благоприятного нормативно-правового климата, охватывающего все стадии инвестиционного процесса.

Правительство Кыргызской Республики проводит при привлечении и использовании иностранного капитала политику наибольшего благоприятствования:

– гарантируется стабильность прав иностранных инвесторов и иные формы их правовой защиты. Правовой режим иностранных инвестиций является не менее благоприятным, чем правовой режим для внутренних инвесторов;

– иностранным инвесторам дано право участвовать во всех формах приватизации;

– зарубежные инвесторы могут приобретать недвижимость в собственности на тех же основаниях и условиях, что и граждане и юридические лица Кыргызстана;

– иностранным инвесторам гарантируется репатриация капитала, беспрепятственный вывоз прибыли или ее части в виде иностранной валюты, продукции собственного производства и т.д.;

– иностранные инвестиции могут осуществляться в любых формах и сферах хозяйственной деятельности, не противоречащих законодательству страны.

В целях государственного регулирования вопросов, связанных с инвестиционной деятельностью, и создания благоприятного инвестиционного климата для привлечения иностранного капитала, в Кыргызстане принят ряд основополагающих законодательных и нормативных актов, таких, как законы «Об иностранных инвестициях», «О залоге», «Об общих началах разгосударствления, приватизации и предпринимательст-

ва», «Об общих началах внешнеэкономической деятельности», «О концессиях и концессионных предприятиях в Кыргызской Республике», «О свободных экономических зонах», «О лицензировании» и др., а также указы и решения Президента КР, постановления Правительства КР, нормативно-правовые акты.

В республике заложена правовая основа становления рыночных отношений в инвестиционной сфере. Подписаны либо подготовлены и подписаны долгосрочные экономико-правовые соглашения с рядом ведущих стран мира, определяющие основы и стимулирующие развитие внешнеэкономических связей, в т.ч. по взаимному поощрению и защите инвестиций. В настоящее время Кыргызстан осуществляет экономические связи со странами СНГ и более чем с 50 странами дальнего зарубежья. Инвестиционное сотрудничество Кыргызстана с этими странами, а также с различными международными институтами является одним из важных факторов стабилизации и дальнейшего развития его экономики.

В целях активизации работы по привлечению внешних инвестиций в экономику республики на ее территории созданы и функционируют четыре свободные экономические зоны (СЭЗ), в которых действует особый правовой режим, предусматривающий дополнительные льготы субъектам СЭЗ.

Важным для привлечения иностранного капитала является вопрос предоставления правительственных гарантий инвесторам, направляющим средства в приоритетные проекты.

В настоящее время в республике ведется интенсивная работа по дальнейшему совершенствованию инвестиционного законодательства и гармонизации его основных положений с современными направлениями международного права. Принятый 16 сентября 1997 г. новый Закон об иностранных инвестициях, который разрабатывался с участием отечественных и иностранных специалистов, предусматривает создание более конкурентной, надежной и предсказуемой правовой среды для привлечения и использования иностранных инвестиций. В отличие от старого, в нем подробно раскрыто понятие иностранных инвестиций. Закон определяет правовой режим иностранных инвестиций, порядок разрешения инвестиционных споров, а также регламентирует защиту и обеспечение гарантий иностранным инвесторам.

Политика дальнейшего совершенствования и развития инвестиционной сферы республики включает в себя очень широкий круг проблем. Главной трудностью нынешнего этапа экономических преобразований в республике продолжает оставаться ограниченность возможностей внутренних накоплений в стране и неспособность имеющегося банковского и предпринимательского капитала в достаточной степени компенсировать нехватку капитальных вложений для преодоления экономического спада.

Для дальнейшей активизации инвестиционных процессов и совершенствования инвестиционного климата республики необходимо разработать и осуществить следующий комплекс дополнительных мер:

- совершенствование государственного регулирования привлечения иностранных инвестиций;
- упрощение процедуры регистрации и получения лицензий и других разрешительных документов, требуемых для деятельности внутренних и внешних инвесторов;
- упрощение оформления и прохождения таможенных процедур;
- упрощение режима въезда и пребывания граждан в Кыргызской Республике;
- ускорение внедрения принципов корпоративного управления и международных стандартов бухгалтерского учета на предприятиях;
- улучшение условий финансирования предпринимательства путем развития финансовых институтов долгосрочного кредитования;
- привлечение иностранных инвестиций и стратегических инвесторов для участия в индивидуальных проектах приватизации;
- достижение информационной прозрачности в отношении приватизируемых предприятий для потенциальных инвесторов;
- создание системы жесткого контроля, мониторинга и подотчетности использования прямых иностранных инвестиций, кредитов и грантов;
- разработка и внедрение в практику единой методологии учета всех видов внешней помощи;
- дальнейшее развитие потенциала свободных экономических зон республики (совершенствование налоговых льгот и обеспечение поддержки в создании базы для экспортных операций);
- развитие сотрудничества с международными организациями и странами-донорами, поиск новых форм и инструментов оказания помощи.

Последовательное и скоординированное проведение всех намеченных государством мер позволит обеспечить улучшение инвестиционного климата в республике и будет способствовать притоку иностранных инвестиций в ее экономику.

---