**Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики**

**Утверждаю:**

**Заместитель председателя**

**Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования**

**Кыргызской Республики**

**Токтобаев А.Т.**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

подпись

**«\_\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2020 г.**

**Анализ**

**регулятивного воздействия**

**к проекту постановления Правительства Кыргызской Республики
«О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащими драгоценные металлы»**

**от 14 сентября 2017 года № 570»**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Срокипроведения АРВ: | 13.08.2020 г.  | 17.08.2020 г. |
|   | (начало) | (окончание) |

**Контактные данные ответственного лица:**

Управление политики по недропользованию

Турдукожоева П.К. Тел.: 904040 (доб. 1051).

**Объем 20 стр.**

**Основание для разработки:**

Согласно Решению Совета безопасности Кыргызской Республики «О мерах по обеспечению безопасности в сфере недропользования Кыргызской Республики от 30 января 2019 года №1, Правительству Кыргызской Республики рекомендовано объединить инспекторские и лабораторные функции в одной испытательно-инспекционной организации и рассмотреть вопрос о целесообразности передачи данных функций только государственному предприятию «Центральная лаборатория» при Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики.

Кроме того, поручением Первого Вице-премьер-министра Кыргызской Республики от 22 апреля 2020 года № 15-1343, в рамках исполнения ч. 5 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики и ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О недрах», Государственному комитету промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики поручено внести в Аппарат Правительства Кыргызской Республики проект решения, предусматривающий обязательное проведение испытания проб руд и концентратов на территории Кыргызской Республики.

Во исполнение вышеуказанного поручения Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики разработал соответствующий проект постановления Правительства Кыргызской Республики.

Настоящий анализ регулятивного воздействия разработан в соответствии с Методикой проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года №559.

Состав рабочей группы был утвержден приказом Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики от 13 августа 2020 года № 01-7/285.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ФИО** | **Должность** | **Подпись** |
| Токтобаев А.Т. | Заместитель председателя ГКПЭН |  |
| Карпаева А.С. | Начальник управления политики по недропользованию ГКПЭН |  |
| Муканов Э.Т. | Начальник управления правового обеспечения ГКПЭН |  |
| Ногоев А.Ш. | Заведующий отделом разработки недр ГКПЭН |  |
| Павченко А.С. | Главный технолог производственно-технического управления ОАО «Кыргызалтын» |  |
| Турдукожоева П.К. | Главный специалист управления политики по недропользованию ГКПЭН |  |
| Салбаров А.К. | Главный специалист отдела разработки недр ГКПЭН |  |
| Исмаилова Э.Т. | Заведующий сектором Департамента драгоценных металлов при Министерстве финансов КР |  |
| Сулайманкулов Н.Н. | Старший инспектор отдела статистики Государственной таможенной службы при Правительстве КР |  |
| Кожогулов Б. | Директор Проектно-Исследовательского Центра «Кен-Тоо» |  |
| Токтомамбетов С.А. | Заведующий сектором правового обеспечения Международного делового совета |  |

**1. Проблемы и основания для государственного вмешательства:**

**Проведение за пределами Кыргызской Республики лабораторных анализов отобранных образцов руд и концентратов подлежащих вывозу.**

В связи с отсутствием на территории Кыргызской Республики металлургических фабрик и заводов недропользователи вывозят за пределы нашей республики золотосодержащие руды и концентраты для дальнейшей переработки и/или реализации.

В целях государственного регулирования вывоза золотосодержащих руд и концентратов за переделы Кыргызской Республики в 2017 году Правительством Кыргызской Республики был принят Порядок вывоза с территории Кыргызской Республики и ввоза на территорию Кыргызской Республики руд, концентратов и отходов, содержащих драгоценные металлы и сопутствующие извлекаемые металлы (далее - Порядок). Согласно Порядку, одним из условий вывоза сырьевых товаров является обязательное привлечение независимой инспекционной компании для определения количества вывозимого металла и ведения дальнейшего его учета. В свою очередь налоговым законодательством предусмотрены такие налоги, исчисление которых осуществляется на основании данных по содержанию металла в вывозимых рудах и концентратах драгоценных металлов.

Исходя из этого, наиболее важное значение как для горнодобывающей отрасли, так и для бюджета страны является максимизация точности определения содержания металла в сырьевых товарах.

В действующем механизме регулирования данного вопроса, для определения содержания металла в рудах и концентратах отобранные образцы сырьевых товаров либо вывозятся за пределы страны, что приводит к следующим проблемам.

**Отсутствие ответственности за проведение испытаний образцов сырьевых товаров.**

Порядком предусмотрено, что инспекционные компании должны быть зарегистрированы на территории Кыргызской Республики как юридическое лицо, филиал или представительство. Законом Кыргызской Республики «О хозяйственных товариществах и обществах» предусмотрено, что филиалы и представительства не являются юридическими лицами. Ответственность за деятельность филиала и представительства несет главное (основное) общество.

Исходя из этого, компании, осуществляющие деятельность на территории Кыргызской Республики как филиалы или представительства фактически не несут ответственности за проводимую ими работу, а ответственность несет головная компания, которая расположена в другой стране.

В случае же каких-либо разногласий с такой инспекционной компанией, государству придется вести переговоры на международном уровне, что значительно усложняет и удорожает данную процедуру.

**Затягивание сроков получения протоколов испытаний образцов сырьевых товаров.**

На сегодняшний день горнодобывающие компании обращаются к инспекционным компаниям, чтобы последние провели отбор образцов сырьевых товаров и их испытания.

После того, как инспекционная компания провела отбор образцов, для того чтобы вывезти пробу, в соответствии с требованиями Договора о ЕАЭС обязана получить лицензию на экспорт. Для этих целей инспекционная компания получает соответствующие разрешительные документы в органах экспертах и только после этого отправляет отобранные образцы за границу для проведения испытаний. Данные образцы доставляются до пункта назначения в течении двух недель и только после проводятся испытания. Такая долгая процедура вынуждает горнодобывающие компании долго ждать результатов (протоколов) испытаний.

Вывоз образцов сырьевых товаров увеличивает время получения результатов о содержании металла. Соответственно задержка в получении протоколов испытаний образцов сырьевых товаров приводит к задержке определенных бизнес-процессов (к примеру отгрузка товаров, получение иных разрешительных документов и т.д.).

**Возможное искажение данных в протоколе испытаний образцов сырьевых товаров**

Более того, при проведении анализов за пределами страны, отсутствует какая-либо возможность удостовериться в качественном проведении лабораторных анализов. То есть какие-либо государственные требования по проведению анализов уже не будут распространятся на компании за рубежом, которые проводят анализы отобранных образцов сырьевых товаров. Также имеется риск того, что горнодобывающие компании, в целях извлечения личных выгод, могут договориться с инспекционными компаниями о занижении реальных данных.

**Сокращение поступлений налоговых выплат от недропользователей.**

Затягивание сроков получения протоколов испытаний, возможное искажение данных о количестве металла и отсутствие ответственности может в комплексе приводить к тому, что будет существенное выпадение налогов. Это связано с тем, что налоги, выплачиваемые на сегодняшний день подвязаны к протоколам испытаний отобранных образцов, то есть к данным о количестве металла в рудах и концентратах. Любое искажение данных о количестве приводит к изменению уровня налоговых выплат.

**Дерево проблем**

**Проведение за пределами Кыргызской Республики лабораторных анализов отобранных образцов руд и концентратов подлежащих вывозу**

**Отсутствие ответственности за проведение испытаний образцов сырьевых товаров**

**Затягивание сроков получения протоколов испытаний образцов сырьевых товаров**

Сокращение поступлений налоговых выплат от недропользователей

Возможное искажение данных в протоколе испытаний образцов сырьевых товаров

**2. Масштаб проблемы**

**В экономическом измерении:**

На сегодняшний день золотосодержащие руды и концентраты, добываемые на территории Кыргызской Республики, вывозятся в КНР, Республику Казахстан и Турецкую Республику. При этом, вывоз с обратным ввозом продуктов осуществляется в Республику Казахстан. Ниже приведена таблица вывоза сырьевого товара с Кыргызской Республики за 2019 год.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Наименование компаний | количество концентрата или руды, т (Сухой вес) | количество Au, кг | количество Ag, кг | количество Cu, тн | страны вывоза |
| **Сведения по вывозу золотосодержащего концентрата за 2019 год** |
| 1 | ЗАО «ТК Гео Ресурс» | 898.509 | 27.14902 | 97.80347 | 0 | КНР |
| 2 | ОсОО «Вертекс Голд Компани» | 3152.6831 | 109.2870153 | 563.4973114 | 289.428 | РК |
| 3 | ОсОО «Эти Бакыр Терексай» | 5151.948 | 206.9044806 | 409.568523 | 15.4699013 | Турция |
| 4 | ОсО «ГИК «Кайди» | 4781.331 | 336.84091 | 1161.7499 | 324.96267 | КНР |
| 5 | ОсОО «Фул Голд Майнинг» | 4899.851 | 242.1312 | 127.48327 | 0 | КНР |
| 6 | ОсОО «Алтынкен» | 18812.573 | 3177.150609 | 2823.839045 | 906.6735373 | РК |
| 7 | ОсОО «Казминералз Бозымчак» | 30989.54 | 1344.61 | 8735.63 | 6598.46 | РК |
| 8 | ОсОО «Кичи-Чаарат» | 4556.827 | 74.31311 | 353.3814 | 891.764 | КНР |
|  | Итого: | 73243.2621 | 5518.386344 | 14272.95292 | 9026.758109 |  |
| **Сведения по вывозу руды с возвратом металла в Кыргызстан за 2019 год** |
|  | ОсОО «Вертекс Голд Компани» | 130900 | 764.359 |  |  | РК |

Таким образом, за 2019 год было вывезено золотосодержащего концентрата в объеме 73243,262 тонн, с содержанием:

Золота 5,518 тонн;

Серебра – 14,272 тонн;

Меди – 9,026 тонн.

Помимо этого, руда вывозилась на условиях обратного ввоза продуктов переработки в количестве 130900 тонн содержанием золота 764,3 кг. В свою очередь, обратно ввезенный металл по приоритетному праву покупается Национальным банком Кыргызской Республики.

Вместе с этим, ниже приведена таблица по налогам, рассчитываемых на основе данных по содержанию металла в сырьевом товаре за 2019 год.

 **тыс.сом**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид налога** | **ОсОО «КАЗ Минералз Бозымчак»** | **ОсОО «Фулд Голд Майнинг»** | **ОсОО «Алтынкен»** | **ОсОО «ГИК Кайди»** | **ОсОО «Вертекс Голд Компани»** | **ОсОО «Эти Бакыр Терексай»** |
| Подоходный налог | 57040 | 30623.2 | 53422.5 | 5485.5 | 17009 | 8625.1 |
| Роялти | 306155.9 | 44206.9 | 600674.4 | 26167.5 | 92846.8 | 5448.4 |
| **Всего :** | **363195.9** | **74830.1** | **654096.9** | **31653** | **109855.8** | **14073.5** |

За 2019 год компаниями было выплачено:

Подоходный налог – 172 205,3 тыс.сомов;

Роялти – 1 075 500 тыс.сомов.

Вместе с этим, на территории Кыргызской Республики осуществляют деятельность следующие инспекционные компании:

- ОсОО «СЖС Бишкек»;

- Представительство Закрытой акционерной компании с ограниченной ответственностью «ALS INSPECTION UK LIMITED» («АЭЛЭС ИНСПЕКШН ЮКА ЛИМИТЕД»);

- Филиал Акционерной Компании «АЛЬФРЕД ЭЙЧ. НАЙТ ИНТЕРНЕЙШНЛ ЛИМИТЕД»;

Ни одна из данных инспекционных компаний не имеет собственной лаборатории на территории Кыргызской Республики.

Вместе с этим, на территории республики действуют следующие лаборатории, которые осуществляют анализ образцов горных пород, в том числе руд и концентратов драгоценных металлов:

- Государственное предприятие «Центральная лаборатория» при Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики;

- Общество с ограниченной ответственностью ««Центральная научно-исследовательская лаборатория ОАО «КГРК»»;

- Общество с ограниченной ответственностью «STEWART ASSAY AND ENVIRONMENTAL LABORATORIES» («СТЮАРТ ЭССЕЙ ЭНД ИНВАЙРОНМЕНТАЛ ЛЭБОРЭТОРИС»).

В социальном измерении:

Согласно Конституции Кыргызской Республики, земля, **ее недра**, воздушное пространство, воды, леса являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства.

Вывоз образцов сырьевых товаров подразумевает собой проведение испытаний в лабораториях, расположенных на территории других государств. При этом, Кыргызская Республика не располагает достаточным стимулом для открытия лабораторий на территории страны. Данное явление не позволяет открыть новые лаборатории, что соответственно сказывается на отсутствии новых рабочих мест в стране.

Обеспечение своевременности и полноты выплаты налогов недропользователями влияет на пополнение государственного бюджета. На сегодняшний день бюджет Кыргызской Республики является дефицитным, что влияет на всю социально-экономическую систему страны.

В территориальном измерении:

Следует отметить, что месторождения полезных ископаемых располагаются в различных областях Кыргызской Республики и вопрос инспекции образцов руд и концентратов, содержащих драгоценные металлы, распространяется на всю территорию страны. Также необходимо отметить, что анализ отбираемых образцов сырьевых товаров проводится в основном за пределами страны, а именно в Великобритании, Российской Федерации, Республике Казахстан.

Во временном измерении:

Проведение анализов отбираемых образцов сырьевых товаров за пределами страны занимает большее количество времени. К примеру, вывоз образцов руд и концентратов в Великобританию предполагает получение экспортной лицензии, которая выдается в Министерстве экономики Кыргызской Республики. При этом также необходимо получения соответствующих заключений в органах-экспертах. Вывоз образцов сырьевых товаров требует времени на транспортировку, а также соответствующие платежи по транспортировке.

Ввиду затягивания сроков получения протоколов испытаний по результатам проведенных анализов образцов сырьевых товаров, определенные бизнес-процессы недропользователей затягиваются. В свою очередь затягивание таких сроков приводят к отсрочке (переносу) выплат по налогам на будущие периоды.

3. Международный опыт

Принимая во внимание то, что на территории Кыргызской Республики отсутствуют производственные мощности, способные перерабатывать вывозимые руды и концентраты, вопрос вывоза золотосодержащей руды и концентратов активно обсуждается в обществе. Со стороны государства ведется постоянная работа по совершенствованию законодательного регулирования данного вопроса.

Однако, в соседних государствах данный вопрос имеет немного другую структуру. К примеру, Республика Казахстан в своем законодательстве отрегулировала данный вопрос, как обязательство недропользователей обеспечивать сырьевым товаром собственные производственные мощности, расположенные именно на территории Республики Казахстан. То есть недропользователи, осуществляющие деятельность в данной стране не имеют права вывозить сырьевые товары, а должны обеспечить загрузку местных предприятий.

В вопросе открытия лабораторий, то на сегодняшний день, действующие на территории Кыргызской Республики инспекционные компании являются представительствами или филиалами компаний, расположенных на территории той же Российской Федерации и Республики Казахстан. Ввиду чего данный вопрос не имеет столь острого значения для экономик предприятий у данных государств. То есть данные компании проводят инспекционные работы и соответствующие анализы в собственных лабораториях, в той же стране где расположены компании.

**3. Цели регулирования**

**Усиление государственного контроля при проведении лабораторных анализов отобранных образцов руд и концентратов подлежащих вывозу на территории Кыргызской Республики**

**Введение ответственности, как юридического лица, за проведение испытаний образцов сырьевых товаров**

**Сокращение сроков получения протоколов испытаний образцов сырьевых товаров**

Обеспечение полноты поступлений налоговых выплат от недропользователей

Сокращение рисков, связанных с искажением данных в протоколе испытаний образцов сырьевых товаров

**Индикаторы достижения целей.**

Качественные индикаторы достижения цели:

- введение ответственности как юридического лица при проведении инспекции;

- снижение риска искажения данных о содержании металла.

Количественные индикаторы достижения цели:

- сокращение сроков проведения анализов;

- обеспечение полноты уплаты налогов.

**4. Варианты регулирования.**

1) Оставить «все как есть»;

2) Принятие проекта постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащими драгоценные металлы» от 14 сентября 2017 года № 570»;

3) Принятие постановления Правительства Кыргызской Республики «О запрете вывоза (экспорта) образцов руд, концентратов драгоценных металлов, подлежащих вывозу за пределы территории Кыргызской Республики».

**4.1 Вариант регулирования «оставить все как есть».**

Практика показала, что регулирование отношений, возникающие при пользовании недрами у государства с физическими и юридическими лицами, а также с другими государствами требует дальнейшего совершенствования и устранение существующих пробелов. На сегодняшний день выявлено множество факторов, указывающее на несовершенство законодательства недропользования, это в свою очередь приводит к отрицательной тенденции развития в сфере недропользования.

В том случае, если лабораторные анализы также будут вывозится за пределы страны для проведения лабораторных анализов, то у государства не будет возможности вести полноценный контроль за качеством проведения соответствующих анализов. Вместе с этим, вывоз образцов сырьевых товаров не будет способствовать ускорению бизнес-процессов у недропользователей. Также фактическое отсутствие юридической ответственности у инспекционных компаний, зарегистрированных в качестве филиалов и представительств не будет способствовать улучшению ситуации в части качественного проведения инспекции и испытаний на территории Кыргызской Республики.

Таким образом, вариант развития событий «оставить все как есть» приведет к тому, что существующий механизм не будет обеспечивать качественное проведение инспекционных работ на территории республики. Помимо этого, государство не будет в полном объеме получать налоговые выплаты, зависящие от содержания металла в сырье.

**Перечень выгод и затрат варианта № 1**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Горнодобывающие предприятия | Инспекционные компании | Государство | Баллы по 5 балльной шкале |
| **Выгоды (позитивные последствия)** |
| Открытие собственных лабораторий инспекционными компаниями на территории КР | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Введение ответственности в качестве юридического лица при определении количества металла | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Итого выгоды: | 6 |
| **Затраты (негативные последствия)** |
| Отсутствие собственных лабораторий у инспекционных компаний на территории КР | 2 | 3 | 5 | 10 |
| Отсутствие ответственности и инспекционных компаний, зарегистрированных на территории КР в качестве филиалов и представительств | 2 | 3 | 5 | 10 |
| Итого затраты | 20 |
| Стоимость варианта  | **-14 баллов** |

**4.2 Вариант регулирования - принятие проекта постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащими драгоценные металлы» от 14 сентября 2017 года № 570».**

**4.2.1 Способ регулирования**

Необходимо принять во внимание, что наиболее важное значение как для горнодобывающей отрасли, так и для бюджета страны является максимизация точности определения содержания металла в сырьевых товарах.

Для определения содержания металла в рудах и концентратах инспекционными компаниями проводятся соответствующие работы по отбору сырьевых товаров (инспекционные работы). Данные работы должны проводится в соответствии с международным стандартом ISO/IEC 17020. После проведения инспекционных работ отобранные образцы сырьевых товаров подлежать испытанию в соответствии с международным стандартом ISO/IEC 17025.

На сегодняшний день инспекционные компании, являющиеся филиалами или представительствами зарубежных компаний, проведя отбор образцов сырьевых товаров вывозят их за пределы территории Кыргызской Республики. Соответственно при проведении анализов за пределами страны, отсутствует какая-либо возможность удостовериться в качественном проведении лабораторных анализов. То есть какие-либо государственные требования по проведению анализов уже не будут распространятся на компании за рубежом, которые проводят анализы отобранных образцов сырьевых товаров. Любое занижение показателей по количеству металла в сырьевых товарах сказывается на выплачиваемых налогах недропользователем.

Снижению рисков, связанных с занижением содержания металла в сырьевых товарах будет способствовать:

- усиление ответственности инспекционных компаний, путем введения нормы обязательности регистрации в качестве юридического лица, что позволит нести полную ответственность согласно законодательству Кыргызской Республики. Связано это с тем, что Законом Кыргызской Республики «О хозяйственных товариществах и обществах» предусмотрено, что филиалы и представительства не являются юридическими лицами и ответственность за деятельность филиала и представительства несет главное (основное) общество;

- проведение испытаний отобранных образцов в собственной лаборатории на территории Кыргызской Республики.

В целях снижения рисков, Государственному комитету промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики поручением Первого Вице-премьер-министра Кыргызской Республики от 22 апреля 2020 года № 15-1343 в рамках исполнения ч. 5 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики и ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О недрах», поручено внести в Аппарат Правительства Кыргызской Республики проект решения Правительства Кыргызской Республики, предусматривающего обязательность проведения испытания проб руд и концентратов на территории Кыргызской Республики.

Для установления более качественного государственного контроля, необходимо установить требования, чтобы инспекционные компании не регистрировались как филиалы или представительства, а проходили регистрацию как юридические лица. Также для лучшего проведение государственного контроля необходимо введение условий, чтобы инспекционные компании проводили испытания образцов сырьевых товаров в собственной лаборатории на территории Кыргызской Республики.

В этой связи, представленным вариантом регулирования предлагается пункт 13 Порядка вывоза с территории Кыргызской Республики и ввоза на территорию Кыргызской Республики руд, концентратов и отходов, содержащих драгоценные металлы и сопутствующие извлекаемые металлы после слов «собственной лаборатории» добавить слова «находящейся на территории Кыргызской Республики и» и в пункте 4 слова «филиал или представительство,» исключить.

Данный проект направлен на:

- усиление государственного контроля при проведении лабораторных анализов отобранных образцов руд и концентратов подлежащих вывозу на территории Кыргызской Республики;

- введение ответственности, как юридического лица, за проведение испытаний образцов сырьевых товаров;

- сокращение рисков, связанных с искажением данных в протоколе испытаний образцов сырьевых товаров;

- сокращение сроков получения протоколов испытаний образцов сырьевых товаров;

- обеспечение полноты поступлений налоговых выплат от недропользователей.

**4.2.2 Регулятивное воздействие**

В целом, деятельность в данном направлении должна иметь комплексный характер и в случае ее правильной реализации данный механизм приведет к улучшению контроля со стороны государства.

Данный вариант регулирования направлен на внедрение новых механизмов для исключения рисков занижения содержания драгоценных металлов в вывозимых сырьевых товарах и обеспечению надлежащему учетному контролю со стороны государства.

Такие механизмы позволят снизить риски занижения металла и обеспечить полноту выплат налогов недропользователями.

Введение данной меры будет способствовать:

**Государство**

* введение обязательства для инспекционных компаний в части регистрации как юридического лица и действующих на основании и во исполнение законодательства Кыргызской Республики;
* -открытия инспекционными компаниями собственных лабораторий на территории Кыргызской Республики;
* более точным данным в части содержания металла в сырье, как база для исчисления налогов.

**Горнодобывающие компании**

- обеспечение надлежащего проведения инспекторских работ и испытаний отобранных образцов сырьевых товаров;

- сокращение сроков получения протоколов испытаний от инспекционных компаний.

**Инспекционные компании**

- необходимость прохождения перерегистрации в органах юстиции;

- строить собственные лаборатории на территории Кыргызской Республики.

**Физические лица**

* мультипликативному эффекту через экономический рост, сокращение бюджетного дефицита, увеличением заработной платы, повышением уровня жизни и т.д.

Уровень достижения поставленных целей оценивается согласно количественным и качественным индикаторам установленным в пункте «3. Цели регулирования» настоящего анализа.

**Индикаторы достижения цели варианта №2**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Индикаторы достижения цели | Да - 1 балл | Нет - 0 баллов |
|  | Введение ответственности как юридического лица при проведении инспекции | Да |  |
|  | Снижение риска искажения данных о содержании металла | Да  |  |
|  | Сокращение сроков проведения анализов | Да  |  |
|  | Обеспечение полноты уплаты налогов | Да |  |
|  | Итого: | **4 балла** |

**4.2.3 Реализационные риски**

В процессе принятия постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащими драгоценные металлы» от 14 сентября 2017 года № 570» рисков в реализации данного нормативного правового акта не выявлено.

**4.2.4 Правовой анализ**

Согласно статье 2 Закона Кыргызской Республики «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» одним из основных принципов пересмотра и оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности является непрерывность процесса оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности, прозрачности и стабильности при разработках и исполнении нормативных правовых актов в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Предлагаемый проект решения Правительства Кыргызской Республики отвечает требованиям законодательства Кыргызской Республики, не имеет противоречий с другими нормативными правовыми актами, не противоречит действующему законодательству Кыргызской Республики и международному праву, не дублирует другие нормативные правовые акты и отвечает реалиям нынешнего времени.

**4.2.5 Экономический анализ**

Проект постановления Правительства Кыргызской Республики
«О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащими драгоценные металлы» от 14 сентября 2017 года № 570» не потребует прямых и косвенных затрат из средств государственного бюджета.

Прямая выгода от введения вышеобозначенного проекта состоит в увеличении налоговых поступлений в государственный бюджет от предприятий горнодобывающей промышленности. Связано это со следующим:

Для того чтобы получить протокол испытаний инспекционной компании, недропользователь должен как минимум ждать один месяц. Связано это со следующим.

После того, как инспекционная компания провела отбор образцов, для того чтобы вывезти пробу, в соответствии с требованиями Договора о ЕАЭС обязана получить лицензию на экспорт. Для этих целей инспекционная компания получает соответствующие разрешительные документы в органах экспертах и только после этого отправляет отобранные образцы за границу для проведения испытаний. В целом только рассмотрение документов для получения экспортной лицензии может рассматриваться до 14 дней. После получения экспортной лицензии, образцы доставляются посылкой до пункта назначения в течении 10-14 дней и только после проводятся испытания. Такая долгая процедура вынуждает горнодобывающие компании долго ждать результатов (протоколов) испытаний.

Вывоз образцов сырьевых товаров увеличивает время получения результатов о содержании металла. Соответственно задержка в получении протоколов испытаний образцов сырьевых товаров приводит к задержке определенных бизнес-процессов (к примеру отгрузка товаров, получение иных разрешительных документов и т.д.).

В случае открытия собственных лабораторий инспекционными компаниями, сразу отпадает необходимость получения экспортной лицензии и транспортировки образцов за границу. Соответственно сроки с момента отбора и доставки образцов для проведения испытаний сокращаются почти на 20-25 дней.

По выплате налогов приведем следующие расчеты:

К примеру недропользователь в год осуществляет вывоз продукции 6 раз, ежемесячно по 1000 тонн руды.

В среднем в 1000 тонн руды содержится 100 грамм золота

100 грамм золота реализуется по цене 60 долларов США за 1 грамм

Выручка составит 6000 долларов США

Из 6000 долларов США при ставке налога на доход 14% недропользователь выплатит в бюджет республики 840 долларов США.

При вывозе в год аналогичных 6 партий, выплаты в бюджет составят 5040 долларов США.

Исходя из этого, а также в случае введения данного варианта регулирования, в перспективе недропользователи смогут получать протокола испытаний инспекционных компаний намного раньше, чем месяц.

В случае получения протоколов испытаний через две недели после отбора образцов сырьевых товаров, на вышеуказанном примере количество вывозимых партий сырьевых товаров увеличится в 2 раза, соответственно и налоговые выплаты увеличатся в 2 раза.

То есть выплаты на вышеуказанном примере составят 10080 долларов США.

**Перечень выгод и затрат варианта № 2**

При выборе данного варианта регулирования выгоды для государства будут заключаться в следующем.

При недобросовестном отношении к работе инспекционных компаний, зарегистрированных в качестве филиалов или представительств зарубежных компаний, ответственность должна нести зарубежная головная компания. Введение обязательства для инспекционных компаний в части регистрации как юридического лица позволит в полной мере возложить ответственность на них в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и в случае выявления каких либо нарушений вести разбирательства не с иностранной компанией расположенной на территории другой страны, а непосредственно с юридическим лицом, зарегистрированным на территории Кыргызской Республики.

Также, обязательство по проведению анализов в собственной лаборатории на территории Кыргызской Республики будет стимулировать строительство новых лабораторий в стране, что также позволит улучшить качество проводимых лабораторных анализов.

Для горнодобывающих же предприятий выгода заключается в том, что будет ускорен процесс получения результатов анализов отобранных образцов сырьевых товаров. Ввиду чего, будут ускорены бизнес-процессы по вывозу руд и концентратов в целом.

В свою очередь для инспекционных компаний будет времязатратно проходить перерегистрацию в органах юстиции, для того чтобы зарегистрироваться в качестве юридического лица. Также затратно будет открывать собственную лабораторию на территории Кыргызской Республики.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Горнодобывающие предприятия | Инспекционные компании | Государство | Баллы по 5 балльной шкале |
| **Выгоды (позитивные последствия)** |
| Открытие собственных лабораторий инспекционными компаниями на территории КР | 5 | 5 | 5 | 15 |
| Введение ответственности в качестве юридического лица при определении количества металла | 5 | 5 | 5 | 15 |
| Итого выгоды: | 30 |
| **Затраты (негативные последствия)** |
| Отсутствие собственных лабораторий у инспекционных компаний на территории КР | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Отсутствие ответственности и инспекционных компаний, зарегистрированных на территории КР в качестве филиалов и представительств | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Итого затраты | 6 |
| Стоимость варианта  | **24 балла** |

**4.2.6 Общественное обсуждение**

В соответствии со статьей 22 Закона Кыргызской Республики
«О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» данный проект размещен 30 июля 2020 года на официальном сайте Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики и 7 августа 2020 года на официальном сайте Правительства Кыргызской Республики для прохождения процедуры общественного обсуждения.

В целях проведения общественных слушаний неоднократно проводились рабочие совещания при участии экспертов в горнодобывающей отрасли.

Следует отметить, что Государственному комитету промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики поручением Первого Вице-премьер-министра Кыргызской Республики от 22 апреля 2020 года № 15-1343 в рамках исполнения ч. 5 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики и ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О недрах», поручено внести в Аппарат Правительства Кыргызской Республики проект решения Правительства Кыргызской Республики, предусматривающего обязательность проведения испытания проб руд и концентратов на территории Кыргызской Республики.

Вместе с этим, инспекционные компании считают, что создание собственной лаборатории потребует много времени и средств, что автоматически приведет к подорожанию стоимости инспекционных и аналитических услуг для горнодобывающих компаний и негативно отразится на их деятельности. Кроме того, открытие собственной аналитической лаборатории будет неоправданным и нерентабельным в стране.

Вместе с этим, принятие данного варианта регулирования приведет к закрытию представительств и филиалов зарубежных инспекционных компаний, работающих в Кыргызской Республике.

**4.3 Вариант регулирования - принятие постановления Правительства Кыргызской Республики «О запрете вывоза (экспорта) образцов руд, концентратов драгоценных металлов, подлежащих вывозу за пределы территории Кыргызской Республики».**

**4.3.1 Способ регулирования**

Принятие постановления Правительства Кыргызской Республики
«О запрете вывоза (экспорта) образцов руд, концентратов драгоценных металлов, подлежащих вывозу за пределы территории Кыргызской Республики» (далее - Постановление о запрете) предусматривает то, что вывоз образцов сырьевых товаров будет запрещен из территории страны.

Данный способ регулирования будет направлен на то, что инспекционные компании, отобрав образцы сырьевых товаров не должны будут вывозить их за пределы территории Кыргызской Республики. Все образцы сырьевых товаров должны будут проходить испытания на территории Кыргызской Республики.

Исходя из норм Конституции Кыргызской Республики, земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. Принимая во внимание большую значимость определения достоверного содержания металла в рудах и концентратах, влияющая непосредственно на выплату налогов недропользователями предлагается ввести Постановление о запрете для всех горнодобывающих компаний, осуществляющих вывоз руды и концентрата.

Основанием принятия такого решения является то, что инспекционные компании отобрав образцы сырьевых товаров вывозят их за пределы территории Кыргызской Республики и проводят анализы за границей. При вывозе проб сырьевых товаров, подлежащих вывозу за пределы Кыргызской Республики большое значение имеет насколько качественно будет проведен анализ. Данные от проведенного анализа в дальнейшем используются недропользователем для выплаты налогов и ведения учета по количеству металла, добытого непосредственно на месторождении.

Для этих целей, необходимо принять Постановления о запрете, которым будет установлен запрет для инспекционных компаний на вывоз образцов золотосодержащих руд и концентратов за пределы территории Кыргызской Республики для проведения испытаний в зарубежных лабораториях. Целями данного Постановления о запрете являются стимулирование инвестора проводить анализы на территории Кыргызской Республики, а также стимулировать строительство новых лабораторий или модернизацию дейсвующих.

**4.3.2 Регулятивное воздействие**

Принятие Постановления о запрете несет в себе следующие положительные последствия от регулятивного воздействия. При введении полного запрета на вывоз образцов руд и концентратов драгоценных металлов, подлежащих вывозу за пределы территории Кыргызской Республики будет сохранена экономическая целесообразность ведения добычных работ недропользователями. При этом, те инспекционные компании, которые вывозили образцы сырьевых товаров, должны будут обращаться в местные лаборатории либо строить свою собственную лабораторию на территории Кыргызской Республики.

Введение данной меры будет способствовать:

**Государство**

* Стимулирование инспекционных компаний проводить испытания образцов сырьевых товаров на территории Кыргызской Республики.

**Субъекты предпринимательства**

Для горнодобывающих предприятий

- обеспечение проведение испытаний отобранных образцов сырьевых товаров на территории Кыргызской Республики;

- сокращение сроков получения протоколов испытаний от инспекционных компаний.

Для инспекционных компаний введение запрета на вывоз будут негативные последствия. Они заключаются в том, что основная часть инспекционных компаний являются представительствами или филиалами зарубежных компаний и после отбора образцов сырьевых товаров направляют их на испытания за границу в головную компанию. Соответственно запрет вынудит их либо закрыться либо искать варианты проведения анализов на территории Кыргызской Республики.

Такой запрет также будет нарушать права инспекционных компаний, так как в рамках функционирования внутреннего рынка ЕАЭС, отдельные компании являющиеся филиалами или представительствами компаний, работающих на территории ЕАЭС могут свободно перемещать товары без каких-либо ограничений.

**Индикаторы достижения цели варианта № 3**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Индикаторы достижения цели | Да - 1 балл | Нет - 0 баллов |
|  | Введение ответственности как юридического лица при проведении инспекции |  | Нет |
|  | Снижение риска искажения данных о содержании металла | Да  |  |
|  | Сокращение сроков проведения анализов | Да  |  |
|  | Обеспечение полноты уплаты налогов | Да |  |
|  | Итого: | **3 балла** |

**4.3.3 Реализационные риски**

Для государства может возникнуть такая ситуация, что инспекционные компании в рамках функционирования внутреннего рынка Евразийского экономического союза (ЕАЭС) будут также вывозить образцы сырьевых товаров в страны ЕАЭС. Соответственно, анализы также будут проводится не на территории Кыргызской Республики. Также, в данном варианте регулирования не предусматривается введение ответственности инспекционных компаний как юридических лиц.

В случае вывоза образцов сырьевых товаров в государства-члены ЕАЭС, для горнодобывающих компаний и экспортера концентрата данное решение не ускорит сроки получения протоколов испытаний образцов сырьевых товаров, подлежащих вывозу.

Для инспекционных компаний, в случае принятия решения о строительстве собственных лабораторий на территории Кыргызской Республики будут дополнительные затраты.

Для местного населения принятие такого решения косвенно затронет лишь в той части, в которой недропользователи будут реже выплачивать налоги в бюджет.

**4.3.4 Правовой анализ**

В результате проведенного правового анализа установлено, что нормы представленного проекта НПА потенциально могут нести в себе возможность возникновения правовой коллизии нормами международного законодательства.

Проект постановления о запрете напрямую будет противоречить с нормами ст. 28 Договора о Евразийском экономическом союзе, где определено, что внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором согласно положениям Договора обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов.

В рамках функционирования внутреннего рынка стороны не применяют во взаимной торговле ввозные и вывозные таможенные пошлины, меры нетарифного регулирования, специальные защитные антидемпинговые и компенсационные меры.

Основываясь на этом к образцам сырьевых товаров, вывозимым в государства-члены ЕАЭС не могут быть применены ввозные и вывозные таможенные пошлины, меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры.

**4.3.5 Экономический анализ**

Введение запрета на вывоз образцов сырьевых товаров является стимулом для строительства лабораторий. Ввиду действующего дефицита бюджета государство не будет строить новые лаборатории. Вместе с этим строительство лабораторий инспекционными компаниями возможно. Однако просчитать экономику строительства лабораторий не представляется возможным ввиду необходимости учета многих факторов, таких как виды оборудования, месторасположение, проведение подготовительной документации для функционирования лаборатории. В свою очередь, если будут построены новые лаборатории, то горнодобывающие компании будут иметь преимущество в том, что заказы на проведение инспекционных и испытательных работ будут выполнятся быстрее. Соответственно ускорение бизнес-процессов по вывозу и реализации руд и концентратов стимулируют ускорение выплат налогов. Данный расчет будет аналогичен тому, что приведен в варианте регулирования №2.

Однако есть риск того, что вышеуказанное повышение выплат не будут поступать в государственный бюджет из-за норм и требований ЕАЭС, а именно в том случае, если инспекционные компании будут продолжать вывозить образцы сырьевых товаров в государства-члены ЕАЭС.

**Перечень выгод и затрат варианта № 3**

При выборе данного варианта регулирования ввиду того, что Кыргызская Республика является участницей Договора о ЕАЭС принятие запрета на вывоз образцов сырьевых товаров не принесет никаких выгод. Государство не будет иметь возможности усилить контроль путем введения полной ответственности для инспекционных компаний, которые в свою очередь также будут функционировать как филиалы и представительства.

Для инспекционных компаний выгода будет заключаться в том, что им не придется проходить перерегистрацию в органах юстиции и соответственно также беспрепятственно вывозить образцы сырьевых товаров в государства-члены ЕАЭС.

Затраты будут у тех инспекционных компаний, которые вывозили образцы сырьевых товаров в третьи страны. Таким компаниям придется искать новые лаборатории на территории ЕЭАС, или же строить собственную лабораторию на территории Кыргызской Республики.

Для горнодобывающих же предприятий выгода заключается в том, что будет ускорен процесс получения результатов анализов отобранных образцов сырьевых товаров только в том случае, если инспекционные компании откроют собственную лабораторию на территории Кыргызской Республики. В случае же, если инспекционные компании также будут осуществлять вывоз образцов сырьевых товаров за пределы страны, то выгод для горнодобывающих компаний не будет. В целом весь механизм для горнодобывающих предприятий останется прежним.

**4.3.6 Результат общественных обсуждений**

Заинтересованные стороны неоднозначно отнеслись к данному варианту регулирования. Принимая во внимание что данный вариант регулирования не в полной мере разрешает проблему, было принято решение не рассматривать его в дальнейшем.

**5. Рекомендуемое регулирование**

**Вариант № 1.**

Выгоды (позитивные последствия) данного варианта для государства и предпринимателей отсутствуют.

Затратами (негативные последствия) являются:

- инспекционные компании будут продолжать работать в правовой форме филиалов или представительств, то есть согласно законодательству не будут нести ответственность;

- горнодобывающие компании будут вынуждены ждать протокол испытаний образцов сырьевых товаров, пока испытания будут проводиться за пределами Кыргызской Республики;

- на территории Кыргызской Республики не будет стимулирование строительства лабораторий.

В том случае, если лабораторные анализы также будут вывозится за пределы страны для проведения лабораторных анализов, то у государства не будет возможности вести полноценный контроль за качеством проведения соответствующих анализов. Вместе с этим, вывоз образцов сырьевых товаров не будет способствовать ускорению бизнес-процессов у недропользователей. Также фактическое отсутствие юридической ответственности у инспекционных компаний, зарегистрированных в качестве филиалов и представительств не будет способствовать улучшению ситуации в части качественного проведения инспекции и испытаний на территории Кыргызской Республики.

**Вариант № 2.**

При выборе данного варианта регулирования выгоды для государства будут заключаться в следующем.

При недобросовестном отношении к работе инспекционных компаний, зарегистрированных в качестве филиалов или представительств зарубежных компаний, ответственность должна нести зарубежная головная компания. Введение обязательства для инспекционных компаний в части регистрации как юридического лица позволит в полной мере возложить ответственность на них в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и в случае выявления каких либо нарушений вести разбирательства не с иностранной компанией расположенной на территории другой страны, а непосредственно с юридическим лицом, зарегистрированным на территории Кыргызской Республики.

Также, обязательство по проведению анализов в собственной лаборатории на территории Кыргызской Республики будет стимулировать строительство новых лабораторий в стране, что также позволит улучшить качество проводимых лабораторных анализов.

Для горнодобывающих же предприятий выгода заключается в том, что будет ускорен процесс получения результатов анализов отобранных образцов сырьевых товаров. Ввиду чего, будут ускорены бизнес-процессы по вывозу руд и концентратов в целом.

В свою очередь для инспекционных компаний будет времязатратно проходить перерегистрацию в органах юстиции, для того чтобы зарегистрироваться в качестве юридического лица. Также затратно будет открывать собственную лабораторию на территории Кыргызской Республики.

**Вариант№ 3.**

При выборе данного варианта регулирования ввиду того, что Кыргызская Республика является участницей Договора о ЕАЭС принятие запрета на вывоз образцов сырьевых товаров не принесет никаких выгод. Государство не будет иметь возможности усилить контроль путем введения полной ответственности для инспекционных компаний, которые в свою очередь также будут функционировать как филиалы и представительства.

Для инспекционных компаний выгода будет заключаться в том, что им не придется проходить перерегистрацию в органах юстиции и соответственно также беспрепятственно вывозить образцы сырьевых товаров в государства-члены ЕАЭС.

Затраты будут у тех инспекционных компаний, которые вывозили образцы сырьевых товаров в третьи страны. Таким компаниям придется искать новые лаборатории на территории ЕЭАС, или же строить собственную лабораторию на территории Кыргызской Республики.

Для горнодобывающих же предприятий выгода заключается в том, что будет ускорен процесс получения результатов анализов отобранных образцов сырьевых товаров только в том случае, если инспекционные компании откроют собственную лабораторию на территории Кыргызской Республики. В случае же, если инспекционные компании также будут осуществлять вывоз образцов сырьевых товаров за пределы страны, то выгод для горнодобывающих компаний не будет. В целом весь механизм для горнодобывающих предприятий останется прежним.

**Выводы:**

Таким образом, проанализировав три варианта, целесообразней принять второй вариантом регулирования.

**Сравнение индикаторов достижения целей**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Индикаторы | Вариант 1 | Вариант 2 | Вариант 3 |
| Введение ответственности как юридического лица при проведении инспекции | Нет | Да | Нет |
| Снижение риска искажения данных о содержании металла | Нет | Да | Да |
| Сокращение сроков проведения анализов | Нет | Да | Да  |
| Обеспечение полноты уплаты налогов | Нет | Да | Да |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_