

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ӨНӨР ЖАЙ, ЭНЕРГЕТИКА
ЖАНА ЖЕР КАЗЫНАСЫН
ПАЙДАЛАНУУ
МАМЛЕКЕТТИК КОМИТЕТИ**



720040, Бишкек ш., Эркиндик проспекти, 2,
тел.: 30 04 10, 30 07 06, факс: 30 07 18
э/э №4402031101016101 (бюджеттик эсеп)
э/э №4402031103007732 (атайын эсеп)
Банк: КР М.Ф. Борбордук казыналыгы
БИК 440203
ИНН 03010199610110; ОКПО 05804223

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ,
ЭНЕРГЕТИКИ И
НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

720040, г. Бишкек, проспект Эркиндик, 2,
тел.: 30 04 10, 30 07 06, факс: 30 07 18
р/с № 4402031101016101 (бюджетный счет)
р/с №4402031103007732 (специальный счет)
Банк: Центральное Казначейство МФКР
БИК 440203
ИНН 03010199610110; ОКПО 05804223

26.10.2018 № 06-5/13323

На № _____ от _____

**Министерство экономики
Кыргызской Республики**

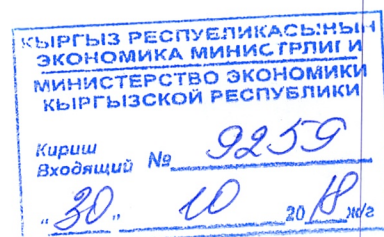
Настоящим Госкомитет, направляет на рассмотрение анализ регулятивного воздействия к проекту постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики».

Ранее данный проект был согласован вашим министерством письмом от 16 августа 2018 года №14-1/11519 (поручение Первого заместителя Руководителя Аппарата Правительства КР от 7 августа 2018 года №15-30271).

Приложение на 18 листах.

Заместитель председателя

А.А.Сапаралиев



Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования
Кыргызской Республики

Утверждаю:

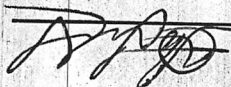
Заместитель председателя

Государственного комитета

промышленности, энергетики и

недропользования Кыргызской Республики

А.А. Сапаралиев



« 28 » 10 2018 г.

Анализ

регулятивного воздействия

проекта постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении
изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики»

Сроки проведения АРВ:

_____. 2018 г.
(начало)

_____. 2018 г.
(окончание)

Контактные данные ответственного лица:

Кубатбекова А.К.

Тел.: 904040 (доб. 1053).

Объем - _____ стр., приложений - _____.

Основание для разработки:

Настоящий анализ регулятивного воздействия разработан к проекту постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» в соответствии с Методикой проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30.09.2014г. №559.

Состав рабочей группы был утвержден приказом Комитета от 9.08.2018г. №01-7/378:

Дюшеев А.М. – начальник управления разработки и внедрения регулятивного комитета промышленности, энергетике и недропользования Кыргызской Республики

_____ подписи

Кыдырмаев А.Б. – начальник управления политики по недропользованию Кыргызской Республики

_____ подписи

Муканов Э.Т. – начальник управления правового обеспечения Кыргызской Республики

_____ подписи

Нотарев М.М. – главный специалист управления разработки и внедрения регулятивного комитета промышленности, энергетике и недропользования Кыргызской Республики

_____ подписи

Кубатбекова А.К. – ведущий специалист управления политики по недропользованию Кыргызской Республики

_____ подписи

Сабыров Т.К. – советник президента ООО «Алтынкен»

_____ подписи

Эрмаматов А.У. – технический директор ООО «Фулл Торг Майнинг»

_____ подписи

Введение

Предлагаемый проект проекта постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» (далее - проект) направлен на приведение в соответствие примера расчета налога на доход горнодобывающих и горноперерабатывающих предприятий, стимулирование возврата продуктов переработки сырьевых товаров и усиление контроля за содержанием драгоценных металлов при вывозе сырьевых товаров. В связи с этим, проект постановления является нормативным правовым актом, распространяющимся на субъекты предпринимательства, в связи с чем, подлежащим анализу регулятивного воздействия.

Основной группой заинтересованных лиц являются государство и недропользователи.

1. Проблемы и основания для государственного вмешательства:

1) неспособность государством осуществлять закупку аффинированных драгоценных металлов

Минерально-сырьевые ресурсы недр являются бесценным богатством Кыргызской Республики и целенаправленное их развитие и динамичное функционирование горнодобывающего комплекса, является одной из приоритетных отраслей экономики страны. Рациональное использование природных ресурсов в Кыргызской Республике является приоритетным направлением и очень значимо для государства и населения.

За последние 5 лет на территории Кыргызской Республики начали разрабатываться новые месторождения, такие как Джамгыр, Иштамберды, Караказык, Бозымчак, Талды-Булак Левобережное.

К извлечению металлов из руд, принимая во внимание их минералогический состав, применяются свойственные виды обогащения. На отечественных месторождениях после переработки руд на золотоизвлекательных фабриках конечным продуктом являлся сплав Доре.

На новых осваиваемых месторождениях сложностью получения конечного продукта сплава Доре является упорные руды, которые подвергаются сложным методам обогащения и конечным продуктом при переработке их на обогатительных фабриках является золотосодержащие концентраты, которые в дальнейшем необходимо перерабатывать на металлургических фабриках и заводах.

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

В целях осуществления контроля за вывозом золотосодержащих концентратов за территорию Кыргызской Республики, в 2017 году Правительством Кыргызской Республики было принято постановление правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами содержащих драгоценные металлы и сопутствующие извлекаемые металлы».

Основное условие, которое было введено указанным постановлением, это проведение учетного контроля при вывозе золотосодержащих концентратов. Для проведения учетного контроля было введено понятие процесса классификации, позволяющее произвести оценку вывозимого сырьевого товара, а именно определить количество металла, содержащегося в сырьевом товаре.

Действие данного постановления направлено на вывоз сырьевых товаров в другие страны. При этом нет разграничения на вывоз сырья с целью продажи или переработки.

При этом, законодательством Кыргызской Республики также предусмотрены иные механизмы, определяющие порядок переработки товаров на условиях обратного ввоза продуктов переработки, утвержденные иными нормативными правовыми актами.

Особо следует отметить, что согласно статье 7 Закона Кыргызской Республики «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», Правительство Кыргызской Республики и

Национальный банк Кыргызской Республики обладают правом преимущественной покупки аффинированных драгоценных металлов на первичных торгах, а также правом участия в качестве продавцов.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О Национальном банке, банках и банковской деятельности», основной задачей Национального банка Кыргызской Республики является поддержание покупательской способности национальной валюты, обеспечение эффективности, безопасности и надежности банковской и платежной системы республики для содействия долгосрочному экономическому росту республики.

В целях выполнения своих задач Национальный банк Кыргызской Республики имеет международный резерв, также состоящий из золота. В целях сохранения экономической безопасности страны и постоянного пополнения международных резервов Кыргызской Республики, Национальный банк Кыргызской Республики должен осуществлять покупку золота у местных компаний-недропользователей.

Необходимо отметить, что все центральные банки мира держат запасы иностранной валюты и драгоценных металлов - золотовалютные резервы, которые необходимы для выполнения ряда задач, среди которых:

- поддержка и сохранение доверия к мерам политики в области управления денежно-кредитными агрегатами и обменным курсом, в том числе к возможности
- проведения интервенций в целях сглаживания резких колебаний курса национальной валюты;
- ограничение внешней уязвимости при помощи хранения ликвидных средств в иностранной валюте для нейтрализации шоков во время финансовых и экономических кризисов;
- удовлетворение потребностей правительства в иностранной валюте при выполнении внешних финансовых обязательств государства.

Золото является традиционным активом центральных банков, преимущество которого заключается в том, что оно, в отличие от иностранной валюты, не является обязательством какого-либо государства и во времена экономической нестабильности служит общепринятым средством сохранения стоимости.

В настоящее время золотой резерв выполняет роль антикризисного резерва и стабилизации/корректировки курса национальной валюты. Кроме того, так как золото можно в любой момент использовать как средство оплаты, большие запасы золота означают большую экономическую независимость.

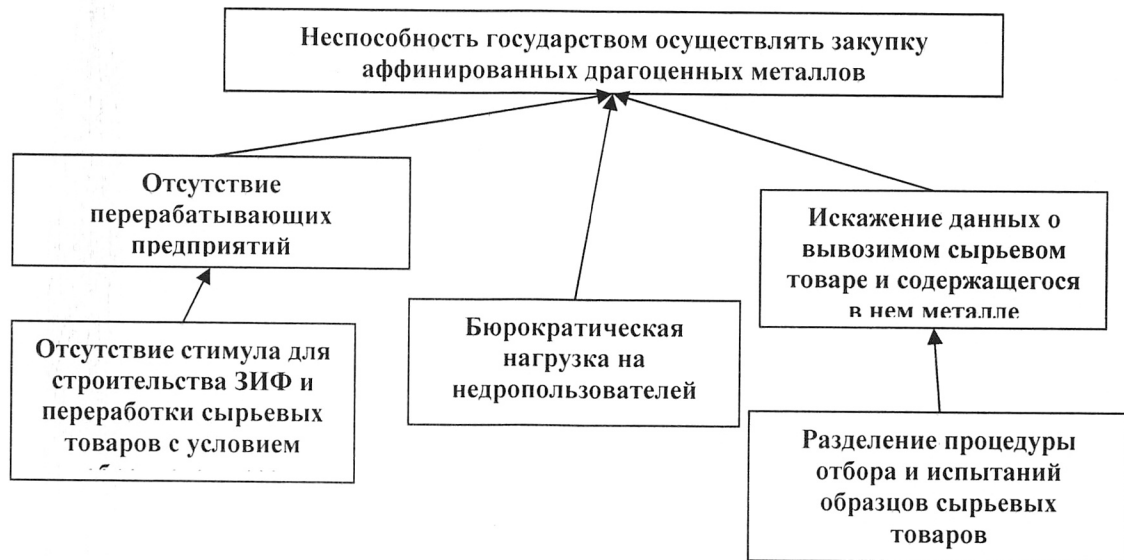
При всем этом, недропользователями в основном осуществляется продажа сырьевых товаров, и государство теряет возможность приобретать продукты переработки сырья, то есть аффинированные драгоценные металлы.

На сегодняшний день, некоторые предприятия уже начинают вывозить сырьевые товары, содержащие драгоценные металлы, на условиях возврата переработанного товара.

В целях приобретения аффинированных драгоценных металлов, государство должно стимулировать недропользователей вывозить сырьевые товары на условиях обратного ввоза продуктов переработки (не для продажи), то есть аффинированных драгоценных металлов для того, чтобы государство могло реализовывать свои права.

Вместе с этим, в части отбора и анализа образцов сырьевых товаров для определения содержания драгоценного металла проводят два различных этапа. Первым этапом является отбор представительной пробы, после чего вторым этапом проводится анализ проб, то есть испытания. При этом имеется риск искажения данных о содержании металла в сырьевом товаре, через размытие ответственности при передаче инспекционной компанией отобранных образцов в другую лабораторию.

Дерево проблем



2. Масштаб проблемы

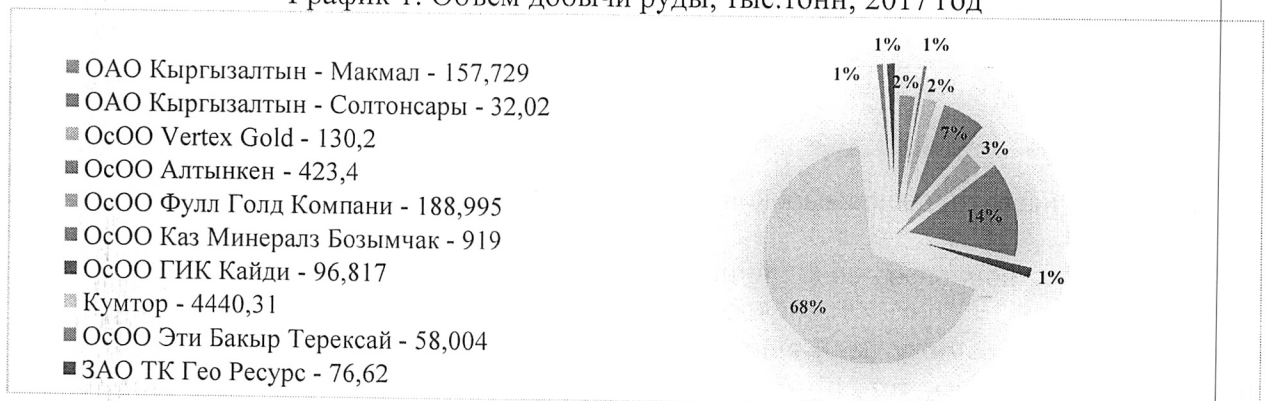
В экономическом измерении:

Приоритетное направление в развитии горнодобывающей отрасли принадлежит добыче золота.

Как видно из графика 1, на сегодняшний день основной объем добычи золотосодержащей руды осуществляется на месторождении Кумтор.

Следует отметить, что разработка месторождения Кумтор имеет весомый вклад в экономику страны. При этом необходимо учитывать и тот факт, что на данном месторождении запасы истощаются, что в перспективе приведет к упадку доли вклада месторождения Кумтор в экономику Кыргызской Республики.

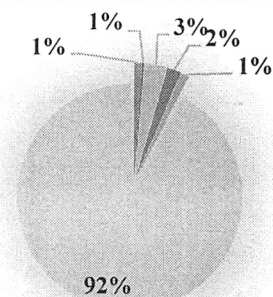
График 1. Объем добычи руды, тыс.тонн; 2017 год



Кроме месторождения Кумтор, на территории КР разрабатываются 9 месторождений коренного золота - Макмал, Солтон-Сары, Тереккан, Иштамберды, Джамгыр, Караказык, Бозымчак, Куран-Джайлоо и Талды-Булак Левобережный.

График 2. Выпуск товарной продукции, кг; 2017 год

- ОАО Кыргызалтын - Макмал - 193,5235
- ОАО Кыргызалтын - Солтонсары - 68,264
- ОсОО Vertex Gold - 587,721
- ОсОО Алтынкен - 400

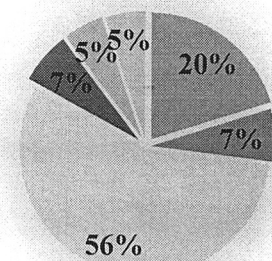


В отношении выпуска товарной продукции в виде сплава Доре, 92 % приходится на ЗАО «Кумтор Голд Компани». Остальные 8 % приходятся на компании - ОАО «Кыргызалтын», ОсОО «Алтынкен», ОсОО «Фулл Голд Майнинг» и ОсОО «Вертекс Голд Компани».

Также, 56 % доли выпуска продукции в виде золотосодержащего концентрата приходится на ОсОО «Каз Минералз Бозымчак», что представлено в графике 3.

График 3. Выпуск продукции в виде концентрата, тонн; 2017 год

- ОсОО Алтынкен - 12195
- ОсОО Фулл Голд Компани - 4120,25
- ОсОО Каз Минералз Бозымчак - 33889 - 1367 кг
- ОсОО Фулл Голд Компани - 4035 - 326,51 кг
- ОсОО Эти Бакыр Терексай - 3125,4 - 89,7 кг
- ЗАО ТК Гео Ресурс - 3119,09 - 100,6 кг



Также, на территории КР разрабатываются россыпные месторождения. Добыча золота из россыпей проводится на месторождениях - Сулу-Тегерек, Куру-Тегерек, Кара-Тюбо, Бузук, Верхний Карабулак, Баймак, Нижний Чандалаш, Акташ, Алтын-Булак, Кумбельташ.

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.

В свою очередь, деятельность золотодобывающих компаний подразумевает собой создание рабочих мест, что влияет на социальное развитие местного сообщества.

Ниже приведена таблица в разрезе по компаниям, где указана информация по количеству работников, в основном являющиеся местными жителями, на территории которой расположен объект месторождения.

Сведения о количестве работников компаний, вывозящих золотосодержащие руды/концентраты

Компания	Количество работников
ОсОО «Алтынкен»	1 060
ОсОО «Vertex Gold Company»	460
ЗАО «KAZ Minerals Bozymchak»	1 192
Итого:	2 712

В территориальном измерении:

Следует отметить, что месторождения полезных ископаемых располагаются в различных областях Кыргызской Республики и вопрос перемещения золотосодержащей руды или концентрата в государствах-членах Евразийского экономического союза, а также вопрос обратного завоза продуктов их переработки является актуальной на всей территории республики.

Во временном измерении:

Продажа золотосодержащей руды/концентрата, также неотрегулированность механизма обратного завоза продуктов переработки сырьевых товаров в среднесрочной перспективе может привести к:

- неополнению золото-валютного резерва;
- социальной напряженности, в части вывоза «кыргызского золота».

3. Международный опыт

Казахстан.

Толлинг (от англ. toll «пошлина») - переработка иностранного сырья с последующим вывозом готовой продукции. Механизм толлинга в общем случае представляет собой переработку иностранного сырья с соблюдением предусмотренного таможенного режима «Переработка товаров на таможенной территории».

В свою очередь статьей 343 Таможенного кодекса РК (далее - ТК РК) установлено, что переработка на таможенной территории - таможенная процедура, при которой иностранные товары используются для совершения операций по переработке на таможенной территории Таможенного союза в установленные сроки с полным условным освобождением от уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов и без применения мер нетарифного регулирования с последующим вывозом продуктов переработки за пределы таможенной территории Таможенного союза.

В соответствии с пунктом 1 статьи 344 Таможенного кодекса РК помещение товаров под таможенную процедуру переработки на таможенной территории допускается при условии:

1) предоставления документа об условиях переработки товаров на таможенной территории, выданного уполномоченным органом государства - члена Таможенного союза и содержащего сведения, определенные статьей 348 настоящего Кодекса.

При этом согласно пункту 2 статьи 348 Таможенного кодекса РК документ об условиях переработки товаров на таможенной территории должен содержать следующие сведения о (об):

- 1) лице, которому выдан документ;
- 2) лице (лицах), которое (которые) будет (будут) непосредственно совершать операции по переработке;
- 3) наименовании, классификации иностранных товаров и продуктов их переработки в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности, их количестве и стоимости;
- 4) документах, подтверждающих совершение внешнеэкономической сделки либо иных документах, подтверждающих право владения, пользования и (или) распоряжения товарами не в рамках внешнеэкономической сделки;
- 5) нормах выхода продуктов переработки;
- 6) операциях по переработке товаров, способах их совершения;
- 7) способах идентификации товаров;
- 8) наименовании, классификации остатков и отходов в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности, их количестве и стоимости;
- 9) сроке переработки товаров на таможенной территории;
- 10) замене эквивалентными товарами, если такая замена допускается;
- 11) возможности дальнейшего коммерческого использования отходов;

12) таможенном органе (таможенных органах), в котором (которых) предполагается помещение товаров под таможенную процедуру переработки на таможенной территории и завершение этой таможенной процедуры.

Таким образом при ввозе товаров из Кыргызской Республики для переработки на таможенной территории Республики Казахстан таможенными органами осуществляется таможенное оформление товара в режиме «Переработка на таможенной территории», при этом режиме производится полное условное освобождение от уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов и без применения мер нетарифного регулирования.

При этом таможенный режим «Переработка на таможенной территории» обязывает последующий вывоз продуктов переработки за пределы таможенной территории Таможенного союза в страну ввоза таких товаров.

Однако, поскольку планируется вывоз переработанных товаров в Узбекистан, то в таможенные органы должно быть заявлено, что товар после переработки не будет возвращен в Кыргызскую Республику и в этом случае товар помещается под таможенную процедуру «Выпуск товара для внутреннего потребления».

В соответствии с пунктом 1 статьи 355 Таможенного кодекса РК при помещении продуктов переработки под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления уплачиваются суммы ввозных таможенных пошлин, налогов, исчисленные в отношении иностранных товаров, помещенных под таможенную процедуру переработки на таможенной территории и использованных для изготовления продуктов переработки в соответствии с нормами их выхода.

Таким образом в сложившейся ситуации, поскольку в конечном итоге все равно будет необходимо уплатить таможенные платежи, как при импорте, то не имеет смысла оформлять ввоз товара в таможенном режиме переработки, а просто оформить ввоз товара из Кыргызской Республики как импорт в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления с последующей переработкой и дальнейшим экспортом в Республику Узбекистан.

При вывозе товара в Республику Узбекистан оформляется таможенная процедура экспорта.

В соответствии с пунктом 1 статьи 316 Таможенного кодекса РК экспортом является таможенная процедура, при которой товары Таможенного союза вывозятся за пределы таможенной территории Таможенного союза и предназначаются для постоянного нахождения за ее пределами.

При этом обязанность по уплате вывозных таможенных пошлин в отношении товаров, помещаемых под таможенную процедуру экспорта, возникает у декларанта с момента регистрации таможенным органом таможенной декларации, в случае, если не установлены льготы по уплате вывозных таможенных пошлин (п.1 ст.318 Таможенного кодекса РК).

Экспорт товара согласно статье 242 Налогового кодекса (далее- НК РК) облагается по нулевой ставе НДС.

В зависимости от схемы ввоза сырья из Кыргызской Республики, выполняется учет операций в бухгалтерском учете и налоговой отчетности.

Так, если принимается ввоз товара для переработки, то такой товар учитывается за балансом, расходы и реализация услуг по переработке отражается в бухгалтерском учете типовыми корреспонденциями счетов и услуги по переработке товаров, ввезенных на таможенную территорию Таможенного союза в таможенной процедуре переработки на таможенной территории освобождаются от НДС (п.9 ст.248 Налогового кодекса РК).

Помимо этого, согласно статье 9 Закона Республики Казахстан «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», государство имеет приоритетное право на заключение сделок по приобретению аффинированного золота для пополнения активов Национального Банка Республики Казахстан в драгоценных металлах с субъектами производства драгоценных металлов и лицами, ставшими собственниками аффинированного золота в результате переработки.

Субъекты производства драгоценных металлов и лица, ставшие собственниками аффинированного золота в результате переработки, реализуют аффинированное золото, произведенное на территории Республики Казахстан или за ее пределами, в приоритетном порядке Национальному Банку Республики Казахстан.

Субъекты производства драгоценных металлов и лица, ставшие собственниками аффинированного золота в результате переработки, представляют в Национальный Банк Республики Казахстан графики прогноза производства и продажи аффинированного золота на первое полугодие будущего года до 1 ноября текущего года, на второе полугодие текущего года - до 1 мая текущего года.

Национальный Банк Республики Казахстан, основываясь на прогнозе производства и продажи аффинированного золота, состоянии денежного рынка, показателях денежно-кредитной политики и конъюнктуры международных финансовых рынков, утверждает лимит приобретения в рамках реализации приоритетного права на предстоящее полугодие либо принимает решение о нереализации приоритетного права в целом на предстоящий период (от месяца до полугодия).

В рамках утвержденного лимита приобретения Национальный Банк Республики Казахстан определяет объемы аффинированного золота, которые будут приобретены в предстоящем полугодии у каждого субъекта производства драгоценных металлов или лица, ставшего собственником аффинированного золота в результате переработки, представившего график прогноза производства и продажи аффинированного золота.

Объемы приобретения либо решение об отказе от реализации приоритетного права государства на приобретение аффинированного золота на предстоящий период доводятся до сведения субъектов производства драгоценных металлов и лиц, ставших собственниками аффинированного золота в результате переработки, на первое полугодие будущего года до 1 декабря текущего года, на второе полугодие текущего года - до 1 июня текущего года.

Национальный Банк Республики Казахстан обязан полностью приобретать объемы приобретения, доведенные до субъектов производства драгоценных металлов и лиц, ставших собственниками аффинированного золота в результате переработки.

В случае, если ожидаемый объем производства и продажи аффинированного золота превысит объем производства и продажи аффинированного золота, представленный Национальному Банку Республики Казахстан в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, субъекты производства драгоценных металлов и лица, ставшие собственниками аффинированного золота в результате переработки, дополнительно представляют в Национальный Банк Республики Казахстан измененные графики прогноза производства и продажи аффинированного золота.

В течение пятнадцати рабочих дней со дня получения измененных графиков прогноза производства и продажи аффинированного золота Национальный Банк Республики Казахстан доводит до субъектов производства драгоценных металлов и лиц, ставших собственниками аффинированного золота в результате переработки, соответственно измененный объем приобретения аффинированного золота или сообщает об оставлении без изменений ранее доведенного до сведения объема приобретения аффинированного золота путем направления отказа от приобретения нового объема в соответствии с измененными графиками.

Продажа аффинированного золота субъектами производства драгоценных металлов и лицами, ставшими собственниками аффинированного золота в результате переработки, в качестве сырья для производства ювелирных и других изделий субъектам производства ювелирных и других изделий на территории Республики Казахстан до достижения лимита, определяемого Национальным Банком Республики Казахстан, осуществляется в соответствии с порядком реализации приоритетного права государства на приобретение аффинированного золота для пополнения активов в драгоценных металлах.

Приобретение аффинированного золота в рамках реализации приоритетного права государства осуществляется по ценам, рассчитанным с использованием сложившихся на международном рынке цен, за вычетом транспортных расходов, затрат на реализацию и скидки за качество, которая применяется в случае приобретения аффинированного золота, не отвечающего международным стандартам качества, принятым Лондонской ассоциацией рынка драгоценных металлов и обозначенным в документах данной ассоциации как стандарт «Лондонская качественная поставка» («London good delivery»).

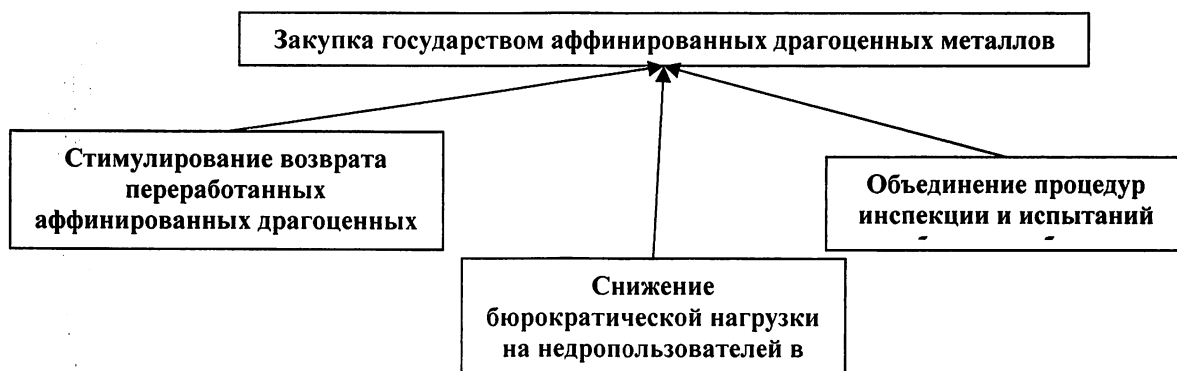
Приобретение аффинированного золота в рамках реализации приоритетного права государства осуществляется на основании заключенного Национальным Банком Республики Казахстан с субъектом производства драгоценных металлов или лицом, ставшим собственником аффинированного золота в результате переработки, договора об общих условиях купли-продажи аффинированного золота для пополнения активов в драгоценных металлах.

Национальный Банк Республики Казахстан вправе отказаться от реализации приоритетного права государства на приобретение аффинированного золота для пополнения активов в драгоценных металлах в случаях достижения лимита приобретения и (или) при наличии принятого решения о нереализации приоритетного права на предстоящий период в соответствии с частью первой пункта 4 настоящей статьи.

Основания, не применяются в отношении субъектов производства драгоценных металлов и лиц, ставших собственниками аффинированного золота в результате переработки, в пределах доведенных до них объемов приобретения аффинированного золота.

В случае отказа Национального Банка Республики Казахстан от реализации приоритетного права государства на приобретение аффинированного золота у субъектов производства драгоценных металлов или лиц, ставших собственниками аффинированного золота в результате переработки, данное аффинированное золото может быть реализовано третьим лицам.

3. Цели регулирования



Индикаторы достижения целей.

Качественные индикаторы достижения цели:

- контроль за содержанием драгоценных металлов;
- снижение бюрократической нагрузки.

Количественные индикаторы достижения цели:

- обеспечение возвратности аффинированных драгоценных металлов

4. Варианты регулирования.

1) Оставить «все как есть»

2) Принятие проекта постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики»

3) Установление прогрессирующей ставки таможенной пошлины на вывоз золотосодержащей руды и концентратов за пределы Кыргызской Республики

4.1 Вариант регулирования «оставить все как есть».

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

Таким образом, вариант развития событий «оставить все как есть» приведет к тому, что положение в сфере недропользования не будет прорессировать, а также государство не будет в полном объеме обеспечивать потребности Национального банка Кыргызской Республики в закупке аффинированных драгоценных металлов.

Перечень выгод и затрат варианта № 1

Горнодобывающие предприятия		Государство	Баллы по 5 балльной шкале
Выгоды (позитивные последствия)			
Обеспечение возвратности аффинированных драгоценных металлов	2	1	3
Доступность в содержании металла	1	1	2
Итого выгоды:		5	
Затраты (негативные последствия)			
Продажа сырьевых товаров	3	5	8
Занижение металла в сырьевых товарах	3	5	8
Итого затраты		16	
Стоимость варианта		-11 баллов	

4.2 Вариант регулирования - принятие проекта постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики»

4.2.1 Способ регулирования

Республики от 27 июля 2015 года № 533, регулирующей вопросы вывоза сырьевых товаров на условиях давальческой переработки.

При этом, уточняется срок выдачи заключения об условиях переработки давальческого сырья (товаров) и приведено в соответствии статьи 282-13 Национального кодекса Кыргызской Республики. Согласно указанной статье, срок переработки давальческого сырья определяется согласно условиям договора (соглашения), но, не может превышать 24 последовательных календарных месяцев с даты принятия на учет и/или отгрузки дачальского сырья. Таким образом, вносится дополнение уточняющее срок выдачи заключения.

В Порядке вывоза с территории Кыргызской Республики и ввоза на территорию Кыргызской Республики руд, концентратов и отходов, содержащих драгоценные металлы и сопутствующие извлекаемые металлы предлагается ввести разграничения по части вывоза сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы на условиях обратного ввоза продуктов переработки, переработки их вне таможенной территории Евразийского союза, а также вывоза дачных сырьевых товаров с целью их реализации в странах Союза и в третьих странах.

При этом, в постановляющей части проекта Мининстерству финансов Кыргызской Республики и Национальному банку Кыргызской Республики, в реализации статьи 7

Закона Кыргызской Республики «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», предлагается разработать механизм, регулирующий вопросы организации и проведения первичных торгов на приобретение аффинированных драгоценных металлов, основанного на прогнозе производства и продажи аффинированного золота, состоянии денежного рынка, показателях денежно-кредитной политики и конъюнктуры международных финансовых рынков.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О Национальном банке Кыргызской Республики», основной задачей Банка Кыргызстана является поддержание покупательской способности национальной валюты, обеспечение эффективности, безопасности и надежности банковской и платежной системы республики для содействия долгосрочному экономическому росту республики.

В целях выполнения своих задач Национальный банк Кыргызской Республики имеет международный резерв, также состоящий из золота. В целях сохранения экономической безопасности страны и постоянного пополнения международных резервов Кыргызской Республики, Национальный банк Кыргызской Республики должен осуществлять покупку золота у местных компаний-недропользователей.

Необходимо отметить, что все центральные банки мира держат запасы иностранной валюты и драгоценных металлов - золотовалютные резервы, которые необходимы для выполнения ряда задач, среди которых:

- поддержка и сохранение доверия к мерам политики в области управления денежно-кредитными агрегатами и обменным курсом, в том числе к возможности
- проведения интервенций в целях сглаживания резких колебаний курса национальной валюты;
- ограничение внешней уязвимости при помощи хранения ликвидных средств в иностранной валюте для нейтрализации шоков во время финансовых и экономических кризисов;
- удовлетворение потребностей правительства в иностранной валюте при выполнении внешних финансовых обязательств государства.

Золото является традиционным активом центральных банков, преимущество которого заключается в том, что оно, в отличие от иностранной валюты, не является обязательством какого-либо государства и во времена экономической нестабильности служит общепринятым средством сохранения стоимости.

В настоящее время золотой резерв выполняет роль антикризисного резерва и стабилизации/корректировки курса национальной валюты. Кроме того, так как золото можно в любой момент использовать как средство оплаты, большие запасы золота означают большую экономическую независимость.

Следует отметить, что полный запрет на вывоз сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы будет отрицательно влиять на горнодобывающую отрасль, так как не все типы сырья способны перерабатываться на территории Кыргызской Республики. В итоге получится так, что некоторые недропользователи, ввиду отсутствия перерабатывающих мощностей будут закрываться, а закрытия предприятий приведут к спаду в экономике страны.

В этой связи, для обеспечения возвратности аффинированного драгоценного металла и в тоже время сохранения инвестиционного климата в отрасли, в механизме первичных торгов необходимо учесть объемы, которые Правительство и Национальный банк Кыргызской Республики способны закупить за календарный год. То есть предполагается, что данным механизмом покупателями в лице Правительства и Национального банка Кыргызской Республики будут предъявляться конкретные требования по объемам аффинированного золота, которые будут закупаться ими, что в последующем позволит ограничить вывоз сырьевых товаров, либо обязать недропользователей на сегодняшний день реализующих сырьевые товары с содержанием золота за пределами страны возвращать продукты переработки в виде сплава

Доре/аффинированного металла (в случаях невозможности переработки на территории Кыргызской Республики).

До установления данного механизма покупки аффинированных металлов на первичных торгах, проектом предлагается стимулировать недропользователей обеспечивать возврат переработанной продукции для дальнейшей их покупки Национальным банком Кыргызской Республики путем введения уведомительного характера при прохождении учетного контроля.

Таким образом, при вывозе сырьевых товаров на условиях обратного ввоза металла, недропользователи должны будут проходить только процесс классификации, который позволяет определить достоверное содержание металла в сырье. При этом для учета вывозимого металла, обязательным требованием для недропользователя является направление письма уведомления с приложением всех данных о сырье, контракте и т.д. При этом, оригиналы документов должны быть направлены до 20 числа следующего месяца, за месяцем в котором были вывезены сырьевые товары.

Для недропользователей, которые будут обратно завозить извлеченное золото, снижается бюрократическая нагрузка. В то же время, со стороны государства ведется полноценный контроль за содержанием вывозимого товара - через процесс классификации, где отбор проб осуществляется еще на территории Кыргызской Республики, учет металла - путем письменного уведомления, а также обеспечивается покупка золота Национальным банком КР.

По мимо этого, проектом предлагается ввести условия, согласно которым, прохождение процесса классификации будет проводится одним лицом - инспекционно-испытательной компанией, что исключает риск искажения (намеренного занижения) данных о содержании металла в сырье. При этом, также исключается риск размытия ответственности, путем закрепления ответственности на одном лице (инспекционно-испытательной компании).

Помимо этого, в Порядок были включены нормы, направленные на решение следующих моментов:

- запрет на привлечение инспекционно-испытательных компаний, аффилированных с заявителем;

- введение срока хранения экземпляров проб для возможности проведения повторных испытаний, в случае возникновения вопросов в содержании количества полезных ископаемых в вывозимом сырьевом товаре.

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.

Государство должно внедрять новые механизмы, что будет способствовать закупке аффинированных драгоценных металлов.

Введение данной меры будет способствовать:

Государство

- возможности закупки аффинированных драгоценных металлов Национальным банком Кыргызской Республики;

- более точным данным при ведении учета операций с драгоценными металлами.

Субъекты предпринимательства

- стимулированию вывоза сырьевых товаров на условиях обратного ввоза продуктов переработки;

- стимулированию строительства ЗИФ.

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

№		Да - 1 бал	Нет - 0 бал
1.	Снижение бюрократической нагрузки на недропользователей в части толлинговых операций	Да	
2.	Объединение процедур инспекции и испытаний отобранных образцов	Да	
3.	Стимулирование возврата переработанных аффинированных драгоценных металлов	Да	
	Итого:	3 б.	

4.2.3 Реализационные риски

В процессе принятия постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» рисков в реализации данного нормативно 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 некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащих драгоценные металлы» 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, путем выведения деятельности компаний из теневой экономики, осуществляющих свою деятельность путем предоставления недостоверной информации.

Для наглядности необходимо привести пример. К примеру, недропользователь «1» вывозит с территории Кыргызской Республики золотосодержащую руду.

Недропользователь «1», занимающаяся добычей и реализацией золотосодержащей руды, реализовала в апреле 2017 года следующую продукцию:

- 5 апреля 2017 года - золотосодержащую руду, объемом 1000 тонн со средним содержанием золота 3,5 гр/т согласно заключению уполномоченного органа по недропользованию, где стоимость золота составила 302245650 сом;

- 11 апреля 2017 года - золотосодержащую руду, объемом 1000 тонн со средним содержанием золота 2,7 гр/т согласно заключению уполномоченного органа по недропользованию, где стоимость золота составила 233160930 сом;

При этом, средняя цена золота за месяц составила 1257 долл. США, а средний курс доллара составил 68,7 сом

В этом случае Компанией «В» заполняется Приложение 2 следующим образом:

Дата реализации	Gt - среднее содержание золота в тонне руды	масса, тонн	официальный курс доллара	Цена золота за одну тройскую унцию в долларах США/31,1	Выручка без учета НДС и налога с продаж, полученная от реализации золотого сплава (сом.)	Ставка налога (%)	Сумма налога (сом.)
1	2	3	4	5	6	7	8
05.04.2017	3,5	1000	68,7	1257	302245650	1	3022456,5
11.04.2017	2,7	1000	68,7	1257	233160930	1	2331609
ИТОГО:	x	x	x	x	535406580,00	x	5354065,8

В случае занижения показателя «Gt» (среднее содержание золота в тонне руды), недропользователь «1» искусственно занизил бы налоговую базу, соответственно и занизились бы и налоговые выплаты.

Данный пример указывает на ущерб государству в виде недополученных налогов.

Перечень выгод и затрат варианта № 2

	Горнодобывающие предприятия	Государство	Баллы по 5 балльной шкале
Выгоды (позитивные последствия)			
Обеспечение возвратности аффинированных драгоценных металлов	5	5	10
Достоверность в содержании металла	5	5	10
Итого выгоды:			20
Затраты (негативные последствия)			
Продажа сырьевых товаров	3	3	6
Занижение металла в сырьевых товарах	2	2	4
Итого затраты			10
Стоимость варианта			10 баллов

4.2.6 Общественное обсуждение

В соответствии с требованиями статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проект нормативного правового акта размещен на сайте Аппарата Правительства Кыргызской Республики - www.gov.kg.

В целях проведения общественных слушаний неоднократно проводились совещания при участии экспертов в горнодобывающей отрасли, а также сторон, чьи интересы непосредственно затрагивает данный нормативный правовой акт.

4.3 Вариант регулирования - «Установление прогрессирующей ставки таможенной пошлины на вывоз золотосодержащей руды и концентратов за пределы Кыргызской Республики»

4.3.1 Способ регулирования

Представленный вариант предусматривает разработку проекта решения Правительства Кыргызской Республики, предусматривающий установление прогрессирующей ставки таможенной пошлины на вывоз золотосодержащей руды и концентратов.

4.3.2 Регулятивное воздействие

В случае принятия данного постановления, государственный бюджет Кыргызской Республики получит дополнительный доход от введения таможенной экспортной пошлины на вывоз золотосодержащей руды и концентратов.

Введение данной меры будет способствовать:

Государство

- Получение дополнительных средств от введения пошлины, при вывозе золотосодержащего концентрата в третьи страны.

- Стимулирование предприятий развивать внутренние мощности, путем строительства золото-извлекательной фабрики.

Субъекты предпринимательства

- В связи с отсутствием таможенных границ, переориентируют свой рынок сбыта на государства-члены Евразийского экономического союза.

Физические лица

- Введение таможенных пошлин не решит социальных вопросов, а лишь увеличит количество волнений среди граждан страны, в связи с бесконтрольным вывозом золотосодержащего концентрата за пределы Кыргызской Республики.

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

Индикаторы достижения цели варианта № 3

№		Да - 1 бал	Нет - 0 бал
1.	Снижение бюрократической нагрузки на недропользователей в части толлинговых операций		Нет
2.	Объединение процедур инспекции и испытаний отобранных образцов		Нет
3.	Стимулирование возврата переработанных аффинированных драгоценных металлов	Да	
	Итого:	1 б.	

4.3.3 Реализационные риски

В процессе принятия проекта постановления направленное на введение таможенной экспортной пошлины на вывоз золотосодержащей руды и концентратов возникают следующие реализационные риски.

Согласно ст. 28 Договора о Евразийском экономическом союзе, внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором согласно положениям Договора обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов.

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

К золотосодержащим концентратам, вывозимой в государства-члены ЕАЭС не могут быть применены ввозные и вывозные таможенные пошлины, меры нетарифного регулирования, специальные защитные антидемпинговые и компенсационные меры.

В случае введения экспортной пошлины на вывоз золотосодержащей руды, недропользователи, столкнувшись с вышеотмеченными условиями возможно в поисках

сбыта продукции будут вынуждены вывозить продукцию в государства-члены союза. В таком случае Кыргызская Республика в целом может потерять учетный контроль над драгоценным металлом.

4.3.4 Правовой анализ

Проект постановления не противоречит Конституции Кыргызской Республики, Закону Кыргызской Республики «О недрах», иным нормативно-правовым актам и нормам международного законодательства, ратифицированных в установленном порядке.

Принятие данного Закона Кыргызской Республики социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий за собой не повлечет.

4.3.5 Экономический анализ

Проект постановления, направленный на введение таможенной экспортной пошлины на вывоз золотосодержащей руды и концентратов не потребует прямых и косвенных затрат из средств государственного бюджета.

Проект постановления, направленный на введение таможенной экспортной пошлины на вывоз золотосодержащей руды и концентратов предусматривающий введение таможенных пошлин в размере от 5% до 30% предлагает следующий доход в виде поступлений в бюджеты страны:

В случае приведенного примера, показанный в Варианте 2, при реализации золотосодержащей руды будет оплачена пошлина в размере 26 770 329.

Расчет: $535\,406\,580 \times 5\% = 26\,770\,329$.

Перечень выгод и затрат варианта № 2

	Горнодобывающие предприятия	Государство	Баллы по 5 балльной шкале
	Выгоды (позитивные последствия)		
Обеспечение возвратности аффинированных драгоценных металлов	3	3	6
Достоверность в содержании металла	3	3	6
	Итого выгоды:		12
	Затраты (негативные последствия)		
Продажа сырьевых товаров	3	3	6
Занижение металла в сырьевых товарах	4	4	8
	Итого затраты		14
	Стоимость варианта		-2 балла

4.3.6 Результат общественных обсуждений

Предложенный проект неоднократно обсуждался в Аппарате Правительства Кыргызской Республики, в Министерстве экономики Кыргызской Республики с представителями горнодобывающих компаний, а также экспертами в сфере горнодобывающей промышленности. При учете мнений было сообщено, установление таможенной пошлины не разрешит проблемы вывоза золотосодержащих руд и концентратов в страны Союза, где осуществляется свободное передвижение товаров.

5. Рекомендуемое регулирование

Вариант № 1.

Выгоды (позитивные последствия) данного варианта для государства и предпринимателей в сфере горнодобывающей промышленности отсутствуют.

Затратами (негативные последствия) являются:

- расхождения отдельных норм законодательства Кыргызской Республики с отдельными нормами Евразийского экономического союза;
- неполноценный учет вывозимых драгоценных металлов в государства-члены Евразийского экономического союза;

Стоимость варианта отрицательная и составляет минус 11 баллов.

Вариант № 2.

Уровень достижения поставленных целей по 4 индикаторам составляет 4 баллов, то есть у данного варианта максимальное достижение целей регулирования.

Выгодами (позитивные последствия) данного варианта является, то что государство качественно усиливает учетный контроль над вывозимым сырьем, содержащего в своем составе золото.

Затраты (негативные последствия) в данном варианте отсутствуют.

В итоге стоимость варианта составляет 14 баллов.

Вариант № 3.

Уровень достижения поставленных целей по 4 индикаторам составляет 1 балл, то есть у данного варианта достижение целей регулирования не полное.

Выгоды данного варианта заключаются лишь в увеличении доходной части страны, за счет введения таможенной экспортной пошлины, и возможно будет стимулировать строительство золото-извлекающих фабрик на территории Кыргызской Республики.

При этом, существуют риски, что компании переориентируют свой рынок на страны Евразийского экономического союза, где Кыргызская Республика является полноправной ее участницей. Стоимость данного варианта составляет минус 6 баллов.

Выводы:

Таким образом, проанализировав три варианта, приходим к выводу о том, что для достижения баланса интересов государства и бизнес-сообщества, необходимо принять новую редакцию порядка вывоза золотосодержащего концентрата, что и предусматривается вторым вариантом регулирования.

Сравнение индикаторов достижения целей

Индикаторы	Вар-т №1	Вар-т №2	Вар-т №3
Снижение бюрократической нагрузки на недропользователей в части толлинговых операций	Нет	Да	Нет
Объединение процедур инспекции и испытаний отобранных образцов	Нет	Да	Нет
Стимулирование возврата переработанных аффинированных драгоценных металлов	Нет	Да	Да