

УДК 346.7:330.322(094.1)(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2025-25-11-137-143

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

З.Ч. Чикеева, А.А. Айбекова

Аннотация. Рассмотрены системы нормативных правовых актов Кыргызской Республики, направленных на регулирование инвестиционных отношений. Строгая нормативная регламентация отношений по инвестиционной деятельности обеспечит стабильный гражданский оборот, повысит привлекательность страны на международной арене для привлечения финансовых средств, гарантии реализации неприкосновенности собственности, защиты инвесторов, а также их вложений, послужит эффективной мерой реализации положений нормативных правовых актов. Значительное внимание уделяется определению системы нормативных правовых актов, регламентирующих инвестиционные отношения, историческое развитие, специфику нормативной регламентации в указанной сфере. Рассмотрен опыт принятия специального закона об инвестициях в Республике Казахстан, Республике Узбекистан, Республике Таджикистан. Определена необходимость дальнейшего совершенствования нормативной базы с целью создания более благоприятного инвестиционного климата и стимулирования экономического роста.

Ключевые слова: инвестиции; нормативный правовой акт; законодательство; кодификация.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ИНВЕСТИЦИЯЛЫК ИШМЕРДҮҮЛҮКТҮН ЧЕНЕМДИК-УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ

З.Ч. Чикеева, А.А. Айбекова

Аннотация. Берилген макалада Кыргыз Республикасынын инвестициялык мамилелерди жөнгө салууга багытталган ченемдик укуктук актылар системасы карапды. Инвестициялык ишмердүүлүк боюнча мамилелерди катуу ченемдик регламенттөө турктуу жарапандык жүгүртүүнү камсыз кылат, финанссылык каражаттарды тартуу үчүн эл аралык аренада өлкөнүн жагымдуулугун жогорулатат, менчиктин кол тийбестигин ишке ашыруу кепилдигин, инвесторлорду, ошондой эле алардын инвестицияларын коргойт, ченемдик укуктук актылардын жоболорун ишке ашыруунун натыйжалуу чарасы катары кызмат кылат. Инвестициялык мамилелерди, тарыхый өнүгүүнү, аталган чейрөдөгү ченемдик укуктук регламенттердин өзгөчөлүгүн жөнгө салуучу ченемдик укуктук актылардын системасын аныктоого олуттуу көңүл бурулууда. Казакстан Республикасында, Өзбекстан Республикасында, Тажикстан Республикасында инвестициялар жөнүндө атайын мыйзамды кабыл алуу тажыйбасы карапды. Кыйла жагымдуу инвестициялык климатты түзүү жана экономикалык өсүшкө дем берүү максатында ченемдик базаны андан ары өркүндөтүү зарылдыгы аныкталды.

Түйүндүү сөздөр: инвестициялар; ченемдик укуктук акт; мыйзамдар; кодификация.

LEGAL FRAMEWORK FOR INVESTMENT ACTIVITIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Z.Ch. Chikeyeva, A.A. Aibekova

Abstract. The article is devoted to the consideration of the system of normative legal acts of the Kyrgyz Republic aimed at regulating investment relations. Clear normative regulation of relations on investment activities will

ensure stable civil turnover, increase the attractiveness of the country in the international arena for attracting financial resources, guarantee the implementation of the inviolability of property, protection of investors, as well as their investments, will serve as an effective measure for the implementation of the provisions of normative legal acts. Considerable attention is paid to the definition of the system of normative legal acts regulating investment relations, historical development, specifics of normative regulation in this area. In addition, the experience of adopting a special law on investments in the Republic of Kazakhstan, the Republic of Uzbekistan, the Republic of Tajikistan is considered. The need for further improvement of the regulatory framework in order to create a more favorable investment climate and stimulate economic growth is determined.

Keywords: investments; normative legal act; legislation; codification.

В соответствии с Национальной стратегией развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, взаимные усилия страны и предпринимательской базы должны быть направлены на превращение Кыргызстана в “инвестиционный оазис”, привлекающий внешние и внутренние инвестиции. При этом, “лицом” экономики обусловлены такие факторы, как создание благоприятной бизнес-среды, неприкосновенность частной собственности, возврат инвестиций, высококачественная инфраструктура [1].

Согласно действующему Основному закону Кыргызской Республики, категория “инвестиции” указана в 3 аспектах [2]:

- гарантии защиты инвестиций государством (ч. 3 ст. 17 Конституции Кыргызской Республики);
- гарантии защиты государством субъектов инвестиционной деятельности (ч. 3 ст. 17 Конституции Кыргызской Республики);
- наделение полномочиями Кабинета Министров Кыргызской Республики по обеспечению проведения финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики (п. 5 ч. 1 ст. 91 Конституции Кыргызской Республики).

Если сравнить нормативы Конституции Кыргызской Республики 1993 года и 2010 года соответственно, то следует отметить существенную разницу в нормативной регламентации инвестиций в Основном законе.

Так, Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года [3] и Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года [4] закрепляли лишь полномочия Правительства как высшего органа исполнительной государственной власти в части инвестиций – проведение финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики.

При этом, самое первое конституционное закрепление указанного выше полномочия Правительства было осуществлено лишь на основе результатов референдума от 2 февраля 2003 года (Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, в редакции от 18 февраля 2003 года [3]).

Как видим, действующий Основной закон Кыргызской Республики закрепил фундаментальную основу по инвестициям – государственную гарантию защиты инвестиций и субъектов инвестиционного процесса.

Нормативным правовым актом, осуществляющим правовое регулирование инвестиционной деятельности на территории Кыргызской Республики, является Закон Кыргызской Республики “Об инвестициях в Кыргызской Республике” от 27 марта 2003 года [5]. Принятие данного Закона было сопряжено с утратой силы Закона КР “Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике” от 24 сентября 1997 года № 66.

В этом плане, безусловно, прав М.К. Сулейменов, который подчеркивает, что “...наличие специального закона об иностранных инвестициях необязательно и даже нежелательно для любой развивающейся страны. Во многих странах законы об иностранных инвестициях отсутствуют. Общая идеология развития законодательства об иностранных инвестициях такова, что из закона постепенно будут исключены все нормы, устанавливающие особый правовой режим для иностранных инвесторов по сравнение с национальными, и закон прекращает свое существование” [6].

Этот момент, упоминаемый автором, стал характерен для отечественного инвестиционного законодательства, определяющего, что отдельные положения Закона КР “Об иностранных

инвестициях в Кыргызской Республике” перешли в Закон КР “Об инвестициях в Кыргызской Республике”, а в дальнейшем были трансформированы.

Если вернуться к анализу Закона КР “Об инвестициях в Кыргызской Республике”, то можно установить, что данный Закон, принятый еще в 2003 году, за этот период менялся уже около 10 раз, но все же не является актуальным по многим причинам, так как международная экономическая и финансовая системы кардинально поменялись за это время.

“В Законе КР “Об инвестициях в Кыргызской Республике” установлены фундаментальные и базовые принципы официального государственного подхода к вопросам инвестиционного климата через повышение инвестиционной привлекательности национальных проектов, стимулирование внутренних и иностранных инвестиций путем обеспечения справедливого режима для инвесторов и обеспечения защиты инвестиций. Но на практике, большинство инвесторов отмечают бюрократичность законодательных подходов, наличие множества пробелов в законодательстве. Для сравнения, все другие страны региона уже изменили свое инвестиционное законодательство кардинальным образом. Например, Закон Республики Казахстан “Об инвестициях” также был принят в 2003 году, но в настоящий момент уже утратил силу в связи с принятием Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, который определил различные условия, обеспечивающие гарантии бизнеса в стране, отрегулировал соответствующие общественные отношения в свете специфических международно-частных отношений хозяйств и госпредприятий. Хотя сами научные деятели Республики Казахстан неоднозначно реагируют на факт принятия данного Кодекса” [7].

Так, академик М.К. Сулайменов в отношении принятия Республикой Казахстан Предпринимательского кодекса, выразил свое мнение: “Завершился наконец многострадальный процесс принятия ненужного закона, который в настоящем виде не вносит ничего нового в регулирование предпринимательской деятельности, но путаницу изрядную внести может. А ведь с каким размахом все это начиналось, какие

обещания давали про то, что наконец-то появится единый закон, который объединит все нормы о предпринимательстве в одном месте” [8].

“Аналогично, в Узбекистане в 2019 году был принят новый Закон “Об инвестициях и инвестиционной деятельности”, который вступил в силу 27 января 2020 года, в котором закреплены базовые начала инвестиционного режима и принципы инвестиционного процесса принимаемых одинаково для национальных или международных инвестиционных проектов” [7].

Подтверждена приверженность Узбекистана к обеспечению прежнего уровня гарантий прав инвесторов, включая моменты по запрету экспроприации имущества, по стабилизации/цементированию законодательства, в котором была начата деятельность, принципы прозрачности и открытости государственного регулирования.

“Отдельно стоит выделить то, что законодательство подходит комплексным образом к определению новых инструментов государственного регулирования инвестиционной деятельности в свете дополнительной защиты интересов инвесторов как “инвестиционный налоговый кредит” и “инвестиционная субсидия”. В 2016 году в Таджикистане был также принят новый закон “Об инвестициях”, в который уже вносились изменения и дополнения в 2018 году, регулирующие широкий спектр отношений по вопросам обеспечения инфраструктурных, финансовых, правовых и экономических механизмов стимулирования иностранных инвестиций” [7].

Если проанализировать то, как менялся данный закон в Кыргызской Республике, то можно увидеть лишь точечные изменения, но не концептуальные реформы, которые нужны для механизма правового регулирования инвестиционной деятельности в свете современных процессов, глобальных экономических тенденций и активизации цифровой мировой экономики. К примеру, изменения 2004, 2006 и 2008 годов были совсем точечные и не меняли каких-либо основ инвестиционной политики в стране. В частности, в 2004 году в Закон КР “Об инвестициях в Кыргызской Республике” были внесены изменения лишь в декларативное положение о недискриминационном подходе кыргызской стороны к инвесторам, когда было отмечено,

что государство через свои соответствующие государственные органы обеспечивают режим равных инвестиционных возможностей для национальных и международных инвестиционных проектов, в том числе независимо от гражданской принадлежности, нации, языка, пола и по любым другим основаниям, но за исключением перечня случаев, закрепленных в законах республики.

Далее, в 2006 году, были также указаны общепринятые меры устойчивости налогового и инвестиционного режимов, когда было отмечено, что если в соответствующие законы по инвестициям, налогам и таможенному делу будут внесены изменения, то на период в 10 лет для инвесторов действует режим, закреплённый в инвестиционном соглашении (или же данный период может быть определен в самом соглашении), то есть с даты начала инвестиционного процесса/деятельности национальные и международные инвесторы имеют возможность самостоятельно определить комплекс самых применимых условий (но делается исключение для изменений, вносимых в Конституцию и законы республики в сфере вопросов национальной безопасности, здравоохранения и защиты окружающей среды).

В 2008 году были опять внесены точечные изменения для расширения понятия инвестиций, к которым отнесли “материальные и нематериальные вложения всех видов активов, находящихся в собственности или контролируемых прямо или косвенно инвестором, в объекты экономической деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта”.

В 2009 году законодательство менялось только в целях приведения некоторых положений законодательства в соответствие с международными обязательствами Кыргызской Республики в сфере противодействия финансирования терроризма и отмыванию нелегальных доходов, добытых преступным путем, а также для расширения вопросов инвестиционного стабилизационного режима с включением вопросов налогообложения или заменой понятий “коммунальная собственность” на “муниципальная собственность”.

Как мы видим, никаких стратегических изменений в законодательство не было внесено в указанный период, и данный процесс скорее заключался в том, чтобы вычистить первоначально подготовленный юридический текст с “сырыми” положениями.

Начиная с 2015 года, реформирование было более сфокусированным, но все же недостаточно комплексным в сравнении с соседними странами Центральной Азии. Так, в Закон КР “Об инвестициях в Кыргызской Республике” были включены положения, касающиеся концепции “инвестиционных соглашений”. Было закреплено, что инвестиционное соглашение – это контракт/договор, действующий между иностранным/национальным инвестором и Правительством, юридическими/физическими лицами, где закреплен формат инвестиционной деятельности, включая процедуры и особенности конкретного инвестиционного проекта (как “комплекс мероприятий и документов, предусматривающий практическую реализацию инвестиций до достижения заданного результата за определенный период времени, осуществляемых на основании инвестиционного соглашения”).

Также отмечалось, что Правительство имеет полномочие заключить такое соглашение для подготовки/имплементации инвестиционного проекта в соответствии с государственными программами, направленными на стимулирование приоритетных секторов экономики и социальной сферы.

“При этом инвестиционное соглашение может быть заключено путем прямых переговоров между Правительством и инвестором, если сумма вкладываемых в проект инвестиций превышает размер в 50 миллионов долларов США, и если инвестор имеет признанную на глобальном уровне имиджем/репутацией, специфическими знаниями и опытом продуктивной имплементации аналогичных проектов в других странах” [9].

В этом же 2015 году в законодательство были введены такие понятия, как “инвестирующее предприятие”, которое было определено как “хозяйственное товарищество или общество, в деятельность которого инвестор осуществляет

вложение инвестиций”, и режим стабилизации как “благоприятный правовой режим для инвестора и/или инвестируемого предприятия в случае внесения изменений и дополнений в законодательство Кыргызской Республики, регулирующие вопросы налоговых и неналоговых платежей” [9].

Важным моментом является то, что законодательство установило 10-летний срок стабильного инвестиционного режима, то есть в случае внесения изменений/дополнений в инвестиционные или налоговые законы или же в законы о неналоговых платежах, инвестор/предприятие имеют право выбора наиболее благоприятных для них условий на период до десяти лет (исключение делается для косвенных налогов и платежей за оказываемые государственными органами услуги).

Было закреплено, что право на режим стабилизации появляется в случае, если размер/уронь инвестиций конкретного инвестора превышает 3 млн долларов США, а если же инвестиционный проект связан с изучением/ поиском/ разведкой и разработкой полезных ископаемых, то размер инвестиций (для получения права на режим стабилизации) должен превышать 20 миллионов долларов США. В противном случае, невыполнение требуемых вкладов инвестиционных средств по их объему может быть причиной/основанием для расторжения соглашения о стабилизации и взыскания с инвестора/предприятия неуплаченных налогов/платежей вследствие применения ими режима стабилизации. Далее, уже в 2018 году в законодательство был внесен концепт об инвестиционном конкурсном отборе, который представлял собой “процесс, посредством которого определяется победитель на поставку товаров, работ, услуг и консультационных услуг для реализации инвестиционных проектов” [9].

В 2020 году был введен в оборот термин “инвестиционные лоты” как комплекс решений, предоставляемых инвестору с учетом специфики инициируемых проектов, которые содержат в себе инвестиционное предложение, инфраструктуру проекта, активы, анализ сырьевой базы и рынков сбыта, предоставление разрешительных документов и преференций [9].

Кроме указанного Закона “Об инвестициях в Кыргызской Республике”, стоит также указать и другие нормативные правовые акты, прямо или косвенно регулирующие инвестиционную деятельность в стране как законодательство:

- О режиме СЭЗ – свободных экономических зон:
 - Закон КР “О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике”;
 - Закон КР “О парке высоких технологий Кыргызской Республики”;
 - Положение “О свободной экономической зоне “Бишкек”;
 - Положение “О свободной экономической зоне “Маймак”;
 - Положение “О свободной экономической зоне “Нарын”;
 - Положение “О свободной экономической зоне “Лейлек”;
 - Положение “О свободной экономической зоне “Каракол”.
- В сфере лицензирования:
 - Закон КР “О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике”;
 - Положение “О лицензировании отдельных видов деятельности”;
 - Положение “О порядке лицензирования недропользования”.
- В сфере недропользования:
 - Закон КР “О недрах”;
 - Закон КР “О концессиях и концессионных предприятиях в Кыргызской Республике”;
 - Закон КР “О соглашениях о разделе продукции при недропользовании”.
- В сфере налоговой политики:
 - Налоговый кодекс КР и др.
- В сфере таможенного регулирования:
 - Закон КР “О таможенном регулировании”;
 - Закон КР “О государственном регулировании внешнеторговой деятельности” и др.
- В сфере земельного законодательства:
 - Земельный кодекс КР;
 - Закон КР “О придании особого статуса отдельным приграничным территориям Кыргызской Республики и их развитии” и др.
 - Закон КР “Об управлении землями сельскохозяйственного назначения”;

- В сфере регулирования деятельности субъектов предпринимательства:
 - Гражданский кодекс КР;
 - Закон КР “О государственно-частном партнерстве”;
 - Закон КР “О хозяйственных товариществах и обществах”;
 - Закон КР “Об акционерных обществах” и др.

Таким образом, наше государство пытается создать для инвесторов соответствующий режим, определяющий комплекс содержательных прав и гарантий, включая защиту от экспроприации инвестиций и обеспечения возмещения убытков в случае недобросовестного выполнения государственными органами своих функций.

При этом, очевидно, что должный уровень экономического развития требуется для обеспечения национального суверенитета и в ситуации перманентного кризиса также снижается уровень национальной безопасности государства. “Стоит признать, что предпринимаемые меры по улучшению инвестиционного климата не принесли нужного эффекта и сегодня в свете всех известных международных рейтингов наша страна получает негативные или очень низкие оценки (некоторые рейтинги также отмечают перманентное снижение показателей). В этой ситуации важно изучить опыт реформирования законодательства других стран и аналогичным образом инициировать широкую работу по реформированию законодательства Кыргызской Республике по вопросам инвестиционной деятельности, возможно также путем разработки нового комплексного закона, чтобы дать импульс для повышения инвестиционной привлекательности экономики Кыргызстана, запустить тенденции оживления финансово-экономических сфер, что является условием обеспечения национальной безопасности на должном уровне” [10].

Посредством анализа нормативных правовых актов Кыргызской Республики, регламентирующих инвестиционные отношения, мы пришли к выводу, что механизм правового регулирования инвестиционной деятельности носит комплексный межотраслевой характер. Это имеет место в связи с тем, что в данном случае

как ни в какой иной сфере отношений происходит взаимодействие норм частного и публичного права. Таким образом, мы можем определить, что правовое регулирование инвестиционных отношений носит комплексный характер, в рамках которого происходит тесное переплетение частной и публичной подсистем прав.

При этом частноправовой характер действия механизма правового регулирования инвестиционной деятельности проявляется преимущественно в сфере действия гражданского и международного частного права.

Публично-правовые же средства в механизме правового регулирования инвестиционной деятельности являются по своей правовой природе правовыми стимулами (налоговые льготы, бюджетные ассигнования, субвенции, субсидии и т. д.) и ограничениями (запрет на использование преимущественного положения и т. д.), обеспечивающими и гарантирующими эффективную работу частноправовых средств.

Наряду с этим, нами доказано, что правовое регулирование инвестиционной деятельности имеет помимо комплексного еще и межотраслевой характер. В рамках правовой регламентации инвестиционных отношений применяются соответствующие положения гражданского, градостроительного, природоресурсного, финансового, банковского, налогового законодательств и т. д.

Поступила: 27.06.2025;
рецензирована: 12.07.2025; принята: 14.07.2025.

Литература

1. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года УП № 221. URL: <https://www.gov.kg/ru/programs/8> (дата обращения: 02.06.2025).
2. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru> (дата обращения: 02.06.2025).
3. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года (утратила силу). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1/edition/989125/ru> (дата обращения: 02.06.2025).

4. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (утратила силу). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202913/edition/1137334/ru> (дата обращения: 02.06.2025).
5. Закон Кыргызской Республики “Об инвестициях в Кыргызской Республике” от 27 марта 2003 года № 66. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-1137/edition/1271145/ru> (дата обращения: 02.06.2025).
6. Сулейменов М.К. Право и иностранные инвестиции в Республике Казахстан / отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы, 1997. С. 24.
7. Чикеева З.Ч. Правовой режим и государственное регулирование защиты инвестиционной деятельности в Кыргызской Республике / З.Ч. Чикеева, Д.Д. Ходос // Власть закона. 2021. № 1(45). С. 194.
8. Сулейменов М.К. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан: много шума из ничего / М.К. Сулейменов. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33440634 (дата обращения: 02.06.2025).
9. Ходос Д.Д. Развитие механизма государственного регулирования инвестиционной деятельности в Кыргызской Республике / Д.Д. Ходос // Известия вузов Кыргызстана. 2021. № 2. С. 152.
10. Ходос Д.Д. Актуальные вопросы правового регулирования инвестиционной деятельности в Кыргызской Республике / Д.Д. Ходос // Вестник Международного университета Кыргызстана. 2018. № 4 (37). С. 320.