

Абдыров Т.Ш., Адылбеков А.А.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЭКОНОМИКАНЫН ӨСҮШҮН КАРМАП ТУРУУЧУ ФАКТОР КАТАРЫ МАМЛЕКЕТТИК-ЖЕКЕ ӨНӨКТӨШТҮК МЫЙЗАМЫНЫН ӨНҮКПӨГӨНДҮГҮ

Абдыров Т.Ш., Адылбеков А.А.

НЕСОВЕРШЕННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВЕННО – ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, КАК ФАКТОР СДЕРЖИВАНИЯ РОСТА ЭКОНОМИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

T.Sh.Abdyrov, A.A. Adylbekov

IMPERFECTION OF THE LEGISLATION OF PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIP, AS A RESTRAIN FACTOR TO ECONOMIC GROWTH IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 336.4.004/575.2

“Мамлекеттик-жеке өнөктөштүк жөнүндө” Мыйзамы кабыл алынгандан кийин коомчулуктун көбү МЖӨ эмнени түшүндүрөт, МЖӨнүн Кыргыз Республикасында өнүгүү келечеги бар экенин дагы эле биле элек.

Азыркы убакта мамлекеттик бюджет инфраструктура объектилерин өз убагында жана толук өлчөмдө каржылоо милдети менен алыша албай жатат. Ар түрдүү инфраструктура объектилерине МЖӨнүн негизинде тартылуучу жеке инвестициялар мамлекетке олуттуу жардам көрсөтө алат. Инфраструктуранын оор абалы жана мамлекеттик бюджеттин аны каржылай албаганын көрүп туруп, Кыргыз Республикасында МЖӨнү өнүктүрүү зарыл деп эсептейбиз.

Негизги сөздөр: мамлекеттик-жеке өнөктөштүк (МЖӨ), тендер, Мыйзам, жеке инвестициялар, долбоор.

После принятия Закона «О государственно-частном партнерстве» широкая общественность так и не узнала, что означает ГЧП, есть ли перспективы развития ГЧП в Кыргызской Республике.

В настоящее время государственный бюджет не может справиться с задачей своевременного и полноценного финансирования объектов инфраструктуры. Привлекаемые на основе ГЧП частные инвестиции в различные объекты инфраструктуры, могут оказать значительную помощь государству. Наблюдаемое критическое состояние инфраструктуры и неспособность государственного бюджета по ее финансированию, считаем развитие ГЧП в Кыргызской Республике жизненно важной необходимостью.

Ключевые слова: государственно – частное партнерство (ГЧП), тендер, Закон, частные инвестиции, проект.

After the adoption of the Law "On Public-Private Partnership" general public never learned what is PPP and is there any prospects for PPP development in the Kyrgyz Republic.

At present the state budget can not cope with the task of prompt and full financing of infrastructure. Private investments attracted by the PPP in various infrastructure facilities, can contribute significantly to the government. Observing the critical condition of the infrastructure and the inability of the state budget funding, we are thinking PPP development in the Kyrgyz Republic is a vital necessity.

Key tags: public-private partnership, tender, Law, private investments, project.

Анализ ситуации

Впервые Закон “О государственно–частном партнерстве” принимался в КР в мае 2009 года. Но практика показала, что он оставлял много лазеек для чиновничьего произвола, коррупции и требовал серьезной доработки.

Законодательная база, которая будет комплексная и взаимосвязанная, является для частных инвесторов основой, создающая понятную и предсказуемую среду. Понимая важность этой основы, 22 февраля 2012 года был принят новый Закон «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» (далее – «Закон о ГЧП»). Наиболее важным для инвесторов по отбору партнерства ГЧП, является прозрачный и справедливый конкурсный отбор. В связи с чем, в 2013 году Правительство КР приняло два постановления: «Порядок подготовки правил проведения тендера и тендерной документации по проектам государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике» и «Положение о тендерной комиссии по отбору частных партнеров по проектам государственно-частного партнерства», которые определяют процесс проведения тендера, подготовки тендерной документации, а также устанавливают правила для тендерной комиссии.

Закон о ГЧП определяет среди прочего, концепцию ГЧП, сферу применения ГЧП - проектов, компетенцию уполномоченных государственных органов ответственных за государственное регулирование ГЧП, процедуру проведения тендера, виды государственной поддержки и гарантий, предоставляемых частному партнеру или проектной компании.^[1]

Основу законодательной базы, регулирующей аспекты ГЧП в Кыргызстане, составляют следующие нормативно-правовые акты:

¹ Концепция развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике 2013 год, К.О.Орозбаев, Ч.М.Алкадырова, А.И.Турдалиева, Р.К.Абдиева, М.О.Омурбекова, С.С.Нажимудинова.

- Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.;
- Гражданский Кодекс Кыргызской Республики, Часть I от 8 мая 1996 г. № 15 и Часть II от 5 января 1998 г. № 1;
- Закон Кыргызской Республики “Об инвестициях в Кыргызской Республике” от 27 марта 2003 г. № 66 (далее – «Закон об инвестициях»);
- Закон Кыргызской Республики “О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике” от 22 февраля 2012 г. № 7;
- Процедура подготовки правил проведения тендера и тендерной документации по проектам государственно-частного партнерства в КР;
- Положение о тендерной комиссии по отбору частных партнеров по проектам государственно-частного партнерства в КР;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики “Об определении уполномоченных органов в сфере государственно-частного партнерства” от 14 сентября 2012 г. № 616 (далее – «Постановление о государственных органах ГЧП»).

Основной целью законодательства ГЧП является, создание благоприятной среды для развития ГЧП и защита инвесторов – частных партнеров в проектах ГЧП.

Процесс внедрения государственно-частных партнерств в Кыргызстане, как и в других странах с переходной экономикой, протекает неоднозначно, гораздо медленнее, чем ожидалось. В изучении проблематики государственно-частного партнерства можно выделить два аспекта: юридический и экономический. Если для решения правовых вопросов сделаны первые шаги, то экономические проблемы с учетом современного развития экономики Кыргызстана еще существуют.

По оценке Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) Кыргызстан по готовности к использованию механизма ГЧП занял 23 место из 25 стран с переходной экономикой и причислен к «нарождающимся» странам.

После принятия Закона “О государственно-частном партнерстве” к сожалению, наше правительство не реализовало ни один проект. В настоящее время Министерство экономики Кыргызской Республики разработало несколько проектов для реализации ГЧП, основной из них, строительство мусороперерабатывающего завода на базе Бишкекской городской свалки.

ГЧП для Кыргызстана абсолютно новое, но очень распространенное во многих странах мира, особенно развито в западных странах. Наше государство пробует перенять опыт зарубежных коллег, в котором тандем “государство-бизнес” эффективно работает и приносит по настоящему пользу стране. Но так как, экономика нашей страны не на должном уровне стабильна и постоянная нехватка профессиональных кадров, реализовывать сложные проекты мы еще не научились, это по отношению проектов

ГЧП. Кыргызстану требуется свой подход к государственно-частному партнерству, предусматривающий специфику нашего государства.

Для формирования потенциала ГЧП в Кыргызстане должны много работать как государственные органы, так и частный сектор, например, соответствующим государственным органам нужно научиться разрабатывать проектные предложения, проводить конкурсные процедуры по реализации проектов ГЧП, обмениваться опытом со странами, успешными в реализации проектов ГЧП, повысить доверие частного сектора как Кыргызстана, так и зарубежных стран, при подписании договоров.^[2]

Механизм реализации проекта ГЧП (рисунок 1.1.)

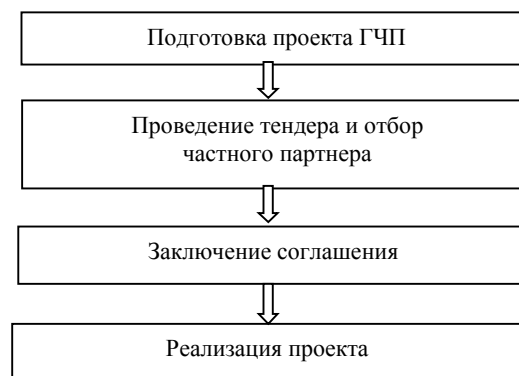


Рисунок 1.1

Частные партнеры для проектов ГЧП отбираются только путем конкурсного отбора, а именно тендерного процесса, состоящего из двух этапов: (1) стадии предварительного отбора, и (2) стадии выбора победителя тендера.

Оценка проводится в два этапа: на первом этапе тендерная комиссия оценивает, отвечает ли предложение минимальным требованиям к проекту, установленным в тендерной документации, а на втором этапе, тендерная комиссия оценивает предложения, прошедшие первый этап, на соответствие социальным и финансово-экономическим критериям, установленным в тендерной документации.^[3]

По какой причине нет реализованных проектов? Ответ простой:

- не в полной мере создается благоприятная среда для развития ГЧП;
- инвесторы не чувствуют себя защищенными.

Это первая причина, вторая причина по нашему мнению будет заключаться в проведении тендера и отбора частного партнера, так как существует риск коррупционных схем, одна из них конфликт интересов.

Наиболее важным является принцип полной и открытой конкуренции при заключении государ-

² Газета «Жаны агым» №51 от 20.12.2013г.

³ Концепция развития государственно – частного партнерства в Кыргызской Республике 2013 г., К.О.Орозбаев, Ч.М.Алкадырова, А.И.Турдалиева, Р.К.Абдиева, М.О.Омурбекова, С.С.Нажимудинова.

ственных контрактов по всем видам партнерств с органами государственной власти. В стране не хватает денег на экономику, точнее, на ремонт дорог, энергоснабжение, медицину, образование и культуру, если в мире на инфраструктуру закладывается 25 процентов ВВП, то у нас всего 4 процента. Поэтому сейчас в Кыргызстане актуальны вопросы государственно-частного партнёрства. Во многих странах в настоящее время значительная часть государственных услуг финансируется частным сектором, развитие ГЧП является удобным механизмом привлечения инвестиций в значимые государственные инвестиционные проекты. Поэтому государство придаёт большое значение развитию ГЧП в Кыргызстане. В Китае на инфраструктуру направляется 51 процент ВВП, в Индии – 37 процентов, в среднем по всему миру капиталовложения составляют 25 процентов. Инфраструктура нашей страны находится в плачевном состоянии, в настоящее время по индексу инфраструктуры Кыргызстан занимает 120-ое место из 135 стран. По автотранспорту мы занимаем 122-ое место, по автодорогам – 127-ое место.[4]

Согласно исследования, Национального института стратегических исследований Кыргызской Республики в области государственно-частного партнерства с целью выявления барьеров на пути становления и развития ГЧП следует, что одним из таких препятствий чаще всего является противостояние интересов государства и частного сектора, несогласованность их действий.

Диаграмма 1. Оценка отраслевой привлекательности ГЧП в Кыргызстане в течение ближайших 5-10 лет.[5]

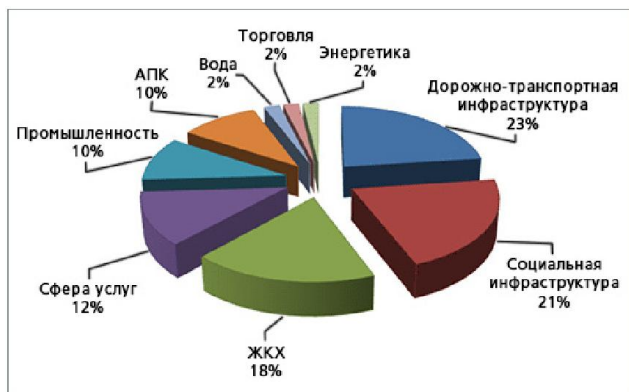


Диаграмма 1

Проекты государственно-частного партнерства успешно реализовывались в тех развивающихся странах, где соблюдались следующие условия: четкие цели проекта, сформулированные государством; реальная политическая, финансовая и юриди-

ческая поддержка правительства; прозрачность процедур; эффективная структура проекта.[6]

Анализ применения ГЧП в странах с разным уровнем социально-экономического развития показал, что такое партнерство успешно применяется в транспортной, социальной инфраструктуре и ЖКХ. При этом лидирующей является транспортная инфраструктура, далее следует социальная инфраструктура. Наиболее успешными странами в реализации ГЧП являются, США, Германия, Великобритания, Италия, Япония, Канада, Франция.

Условием успеха реализации проектов ГЧП является направленность на достижение основной цели – удовлетворение публичных потребностей путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг. Государственно-частное партнерство представляет собой стратегические контрактные отношения между государством и бизнес-структурами в отношении объектов публичной (государственной или муниципальной) собственности на условиях долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества, распределения рисков в целях реализации общественно значимых стратегических проектов. Государство стремится к минимизации государственных расходов, бизнес – к повышению уровня доходов, представители гражданского общества – к повышению качества предоставляемых государством услуг.[7]

Заключение

В Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы стоит задача развития государственно – частного партнерства.

Главной целью внедрения государственно-частного партнерства является улучшение качества предоставляемых услуг и увеличение степени удовлетворения публичных потребностей.

Принципы ГЧП должны составлять:

- Законность;
- Прозрачность;
- Конкуренция;
- Свобода договора;
- Экологичность.

Полностью согласны с Концепцией развития государственно – частного партнерства в Кыргызской Республике, разработанной группой независимых экспертов «Фонд прогрессивных инициатив» где предлагаются изменения в законодательной базе ГЧП КР и создания Центра ГЧП.

Закон о ГЧП, в недостаточной степени регулирует вопросы политики и развития ГЧП в

⁶ Государственно-частное партнерство в Кыргызстане КГТУ 2015 год, К.О.Орозбаев, М.О.Омурбекова, Ж.А.Аксенова.

⁷ Государственно-частное партнерство и развитие публичного характера государственной закупочной политики. А.И.Морозова, В.Н.Некрасов.

⁴ Газета «Жаны агым» №51 от 20.12.2013г.

⁵ Данные Национального института стратегических исследований Кыргызской Республики.

Кыргызской Республике. Необходимо внести изменения в данный закон в плане трактовки принципов ГЧП, уточнения полномочий государственных органов, передачи полномочий тендерной комиссии по отбору проектов, необходимости и роли проектной компании. Отсутствие системы гарантий частным партнерам при реализации ГЧП-проектов, предполагает внесение изменений в Гражданский Кодекс КР о процедуре национализации и условиях регламентации взаимоотношений субъектов в рамках ГЧП с целью защиты частного партнера.^[8]

Также наиболее важным для реализации проектов ГЧП является совершенствование правил проведения тендера и подготовки тендерных документов.

⁸ Концепция развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике 2013 год, К.О.Орозбаев, Ч.М.Алкадырова, А.И.Турдалиева, Р.К.Абдиева, М.О.Омурбекова, С.С.Нажимудинова.

Литература:

1. Концепция развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике 2013 год, К.О.Орозбаев, Ч.М.Алкадырова, А.И.Турдалиева, Р.К.Абдиева, М.О.Омурбекова, С.С.Нажимудинова.
2. Заседание комитета Торгово-промышленной палаты РФ по ГЧП и Национальной ассоциации институтов закупок.
3. Государственно-частное партнерство в Кыргызстане КГТУ 2015 г., К.О.Орозбаев, М.О.Омурбекова, Ж.А.Аксенова.
4. Данные Национального института стратегических исследований Кыргызской Республики.
5. Газета «Жаны агым» №51 от 20.12.2013 г.
6. Государственно-частное партнерство и развитие публичного характера государственной закупочной политики. А.И.Морозова, В.Н.Некрасов.

Рецензент: к.э.н., доцент, Байтерекова Г.С.