

Ширдакова Г.Т., Абдукаримова А.А.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МАМЛЕКЕТТИН ЖАНА ЖЕКЕ
БИЗНЕСТИН КЫЗМАТТАШТЫГЫНЫН КЕЛЕЧЕГИ**

Ширдакова Г.Т., Абдукаримова А.А.

**ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВА
И БИЗНЕСА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

G.T. Shirdakova, A.A. Abdugarimova

**PROSPECTS FOR COOPERATION BETWEEN THE STATES
AND BUSINESS IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 336.4.004/575.2

Кыргызстанда мамлекеттик жана жеке бизнестин өз ара шериктештиги республиканын экономикасын өнүктүрүү боюнча маанилүү багыт болуп келүүдө. Бул макалада Кыргыз Республикасынын "Мамлекеттик сатып алуулар жөнүндө", "Мамлекеттик мүлктү ишенимдүү башкаруу жөнүндө", "Мамлекеттик-жеке өнөктөштүк жөнүндө" мыйзамдарын жана Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн "Мамлекеттик мүлктү ижарага берүү тартиби жөнүндө жобону бекитүү тууралуу" токтомун талдоо жүргүзүү аркылуу авторлор мамлекеттин жана бизнестин кызматташтык тутумун жакшыртуу үчүн жол-жоболорду жана жаңы ыкмаларда көрсөтүштү. Макалада МЖӨ долбоорлорун ийгиликтүү ишке ашырылгандыгы жана мамлекеттик сатып алуулар боюнча башкаруу, мамлекеттик мүлктү ижарага берүү жөнүндө мисалдар көрсөтүлгөн, ошол эле учурда өнөктөштүктү андан ары өнүктүрүүгө тоскоолдук болгон проблемалар каралган.

Негизги сөздөр: мамлекеттик-жеке шериктештик, мамлекеттик сатып алуулар, ишенимдүү башкаруу, ишенимдүү башкаруучу, конкурстук тандоо, мамлекеттик мүлк.

Взаимодействие государства и частного бизнеса в Кыргызстане становится важным направлением в условиях развития экономики республики. В статье через анализ Закона Кыргызской Республики «О доверительном управлении государственным имуществом», «О государственных закупках», «О государственно-частном партнерстве», Постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке предоставления государственного имущества в аренду» авторы выявляют новые подходы и процедуры совершенствования системы сотрудничества государства и бизнеса. В статье показаны примеры успешной реализации проектов ГЧП и управлением государственных закупок, передача в аренду государственного имущества, но при этом рассмотрены проблемы, которые мешают дальнейшему развитию.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственные закупки, доверительное управление,

доверительный управляющий, конкурсный отбор, государственное имущество.

The interaction of the state and private business in Kyrgyzstan is becoming an important area in the context of the development of the economy of the republic. In the article through analysis of the Law of the Kyrgyz Republic "On trust management of state property", "On public procurement", "On public-private partnership", and the Decree of the Government of the Kyrgyz Republic "On approval of the Regulation on the provision of state property for rent", the authors identify new approaches and Procedures for improving the system of cooperation between the state and business. The article shows examples of successful implementation of PPP projects and the management of public procurement, the transfer of state property for rent, but at the same time the problems that impede further development are considered.

Key words: public-private partnership, public procurement, trust management, trust manager, competitive selection, state property.

Актуальной темой в Кыргызской Республике выступает тот факт, что ежегодный острый дефицит финансовых средств в удовлетворении потребностей сказывается на общем экономическом положении государства.

С развалом Советского Союза многие объекты государственного значения передавались в частные руки посредством акционирования и приватизации. В то же время оставшиеся государственные объекты не всегда приносят доход, которые бы покрывали расходы на содержание, эксплуатацию, заработные платы сотрудников. Кроме этого с передачей многих хозяйственных функций в частные руки, государство перестало само обеспечивать себя не только продуктами питания и лекарственными средствами, но другими ежедневно потребляемыми товарами. Например, канцелярские товары, товары народного потребления, горюче-смазочные материалы, вещевое довольствие

(обмундирование) военнослужащих и государственных служащих и тому подобное. В целях решения таких вопросов, государство идет на сотрудничество с частным сектором.

Существует несколько видов сотрудничества между государством и бизнесом.

1. Государство сдает государственное имущество в доверительное управление.
2. Государство сдает в аренду недвижимое и движимое имущество.
3. Государство закупает у бизнеса товары, работы, услуги и консультационные услуги.
4. Государственно-частное партнерство (далее - ГЧП).

Все эти 4 вида сотрудничества регулируются соответствующими нормативными правовыми актами.

Рассмотрим все виды сотрудничества.

1. Передача государственного имущества на доверительное управление регулируется Законом Кыргызской Республики «О доверительном управлении государственным имуществом» от 22 мая 2018 года №51 [2].

В данном законе отмечено, что «при передаче на доверительное управление государство передает следующие виды имущества как: акции (доли) в капиталах хозяйственных товариществ и обществ и государственные предприятия (далее - ГП) как имущественный комплекс, за исключением имущественного комплекса государственных предприятий, функционирующих в системе Вооруженных Сил Кыргызской Республики. При этом, передача государственного имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управлению».

Следует отметить, что государственное имущество передается в доверительное управление на конкурсной основе либо путем прямой передачи в случаях и порядке, установленных законодательством Кыргызской Республики.

Согласно статьи 6. данного закона «основными условиями передачи государственного имущества в доверительное управление по конкурсу являются:

- 1) бизнес-план развития, передаваемого в доверительное управление государственного имущества, который должен содержать конкретные цели и результаты;
- 2) обязательность исполнения представленного бизнес-плана;
- 3) гарантийный взнос в качестве финансовой гарантии обеспечения предложений или мер по оздо-

влению экономического состояния государственного имущества».

На наш взгляд, положительным моментом является, что при передаче государственного имущества в виде имущественного комплекса государственного предприятия условиями конкурса могут быть предусмотрены сохранение профиля государственного предприятия и предоставление со стороны доверительного управляющего залога в обеспечение возмещения убытков, которые могут быть причинены учредителю доверительного управления (собственнику имущества) доверительным управляющим за время доверительного управления государственным имуществом.

Договор доверительного управления заключается на срок, не превышающий пяти лет. В случае вложения доверительным управляющим крупной инвестиции на развитие государственного имущества договор доверительного управления может быть заключен на срок, не превышающий десяти лет.

При этом за доверительным управляющим закреплено право на вознаграждение, предусмотренное договором доверительного управления, а также право на возмещение необходимых расходов, произведенных при доверительном управлении государственным имуществом, за счет доходов от использования государственного имущества, переданного ему в доверительное управление, но не более 20 процентов от доходов за соответствующий период [5].

2. Государство сдает в аренду недвижимое и движимое имущество.

На основании Положения о порядке предоставления государственного имущества в аренду, которое утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2015 года №374 (далее - Положение), государство в лице уполномоченного государственного органа либо балансодержателя предоставляет неиспользуемое государственное имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Заключение договора аренды государственного имущества осуществляется путем прямого предоставления в аренду или арендатор государственного имущества отбирается на основании проведенных торгов: конкурсов либо аукциона. Согласно Положению, конкурс – это вид торгов, в котором победителем признается участник предложивший наилучшие условия, соответствующие требованиям, а при проведении аукциона главным критерием является предложенная наивысшая цена [4].

Торги для сдачи в аренду можно проводить на государственное имущество, которое находится в государственной собственности здания, сооружения,

помещения, а также транспортные средства, машины и оборудование. Срок договора аренды не может превышать двух лет. В случае принятия по итогам конкурса арендатором обязательства по проведению капитального ремонта или реконструкции объекта аренды, благоустройству прилегающей территории, развитию материально-технической базы балансодержателя, договор аренды по соглашению сторон заключается на срок не более десяти лет. При этом стоимость произведенных улучшений не подлежит возмещению балансодержателем.

В настоящее время многие недвижимые имущества ГП «Кыргыз почтасы», ГП «НК Кыргыз Темиржолу», ГП «Департамента государственных зданий Управления делами при Президенте КР и Правительства КР», территориальных больниц и поликлиник, библиотек, санатории «Иссык-Куль-Аврора», «Кыргызское взморье», государственных университетов переданы частному сектору на основе договора об аренде [10]. Арендуемые помещения используются в качестве пунктов общественного питания, складов, аптек, торговых площадок, офисных помещений, кабинетов для косметических и медицинских процедур, пунктов установки антенн для сотовой связи, автостоянок. По данным Фонда по управлению государственным имуществом при Правительстве КР на 01.03.2020 года всего подписано 10933 договоров, из них действуют 616 договоров. [11]. Передача государственного имущества в аренду связано с процессами цифровизации многих отраслей, электронным документооборотом, увеличением частных компаний занимающихся международной логистикой, отсутствием государственных аптечных пунктов и пунктов питания. Кроме этого государственные объекты не только не приносят прибыль, но и требуют затрат из бюджета на содержание, зарплату, отчисления в социальный фонд, налога на имущество.

3. Государство закупает у бизнеса товары, работы, услуги и консультационные услуги. На сегодня государственные закупки – это наиболее распространенная форма взаимодействия государства и бизнеса на сегодняшний день. При использовании государственных средств закупочной организацией проводится конкурс, посредством которого определяется победитель на поставку товаров, работ, услуг и консультационных услуг. Процедура проведения и все нюансы прописаны в Законе Кыргызской Республики «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года №72 [3]. Основной целью Закона является обеспечение экономичности и эффективности использования

государственных средств при осуществлении государственных закупок. То есть, критерием оценки является не только наименьшая цена, но и качество закупаемого предмета.

При государственных закупках договор между государственной организацией и бизнесом составляется максимум на один финансовый год. В редких случаях, когда закупаются строительные работы, договор может быть заключен максимум на три года.

В 2018 году на официальном веб-портале по государственным закупкам было объявлено 132904 торгов на сумму 94291970390,46 сом, в 2019 году было объявлено 118580 торгов на сумму 1701132443128,2 сом. В приведенные цифры включают в себя отмененные и несостоявшиеся конкурсы [12].

Известны примеры реализации проектов, аналогичных к внедрению электронных систем взимания платежей, в рамках указанного закона. Одним из успешных проектов можно назвать реализацию компонента «Безопасный город» проекта «Умный город». Данный проект был запущен по сервисной модели или по сервисному контракту в рамках Закона Кыргызской Республики О государственных закупках. В рамках данной модели отобранный через государственные закупки частный партнер получает вознаграждение от государства за выполнение работ и услуг, а именно за предоставление фото и видеоматериалов по нарушениям правил дорожного движения на определенных перекрестках в городах, и на определенных точках на автомобильных трассах.

Но тем не менее есть проблемы. О нарушениях и несправедливых решениях конкурсных комиссий по присуждению привлекательных госзаказов неизвестным компаниям время от времени сигнализируют неправительственные организации и правозащитники.

Общественной организацией «Альянс за прозрачный бюджет» было проведено исследование по оценке степени прозрачности системы государственных закупок. В качестве основного источника информации было взято действующее национальное законодательство, регулирующее эту важнейшую сферу. Данное исследование отвечает на вопрос: насколько правовая база обеспечивает прозрачность процесса?

Эксперты Альянса использовали методику проведения прозрачности государственных закупок, разработанную Европейским банком реконструкции и развития, в основе которой обзор международных стандартов в этой области. Соответствие требований законодательства Кыргызстана международным стандартам было изучено по 42 вопросам. По результатам

исследования было выяснено, что в Кыргызстане существуют определенные проблемы в сфере государственных закупок [8].

4. Государственно-частное партнерство.

Государственно-частное партнерство как модель долгосрочного и взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса для решения общественно значимых задач выступает как эффективный формат решения задач предоставления качественных услуг.

При ГЧП государство заключает долгосрочный контракт с частными партнерами на реконструкцию / строительство и эксплуатацию объектов государственной инфраструктуры, при условии вложения частных инвестиций и распределения рисков между государством и частным партнером. В конечном итоге, государство получает построенный государственный объект, а частные партнеры получают прибыль, зарабатываемую в результате его эксплуатации.

Обоснованной и широко применяемой в мировой практике стала классификация проектов ГЧП, разработанная и предложенная Всемирным банком, согласно которой выделяют четыре категории ГЧП [7].

Контракты на управление и арендные договоры. В данном случае частная компания получает государственную собственность в управление или в аренду на определенный срок. Инвестирование осуществляет государство. В контракте управления риски несет государство, а в договоре аренды операционный риск ложится на частную компанию;

Концессия, при которой государство предоставляет частной компании (концессионеру) права владения и пользования существующим объектом за плату;

Проекты по строительству с нулевого цикла (Greenfield projects). В данном случае частный партнер строит и эксплуатирует новые производственные мощности в течение определенного договором срока. Выделяют следующие типы таких контрактов: строительство-аренда-владение (build-lease-own BLO), строительство-передача-владение (build-own-transfer BOT), строительство-владение-эксплуатация-передача (build-own-operate-transfer BOOT), проектирование-строительство-владение-эксплуатация (design-build-own-operate DBOO), проектирование-финансирование-строительство-эксплуатация-передача (design-finance-build-operate-transfer DBFOT) и прочие;

По мнению отечественных ученых «процесс внедрения государственно-частных партнерств в Кыр-

гызстане, как и в других странах с переходной экономикой, протекает неоднозначно, гораздо медленнее, чем ожидалось». Они считают, что 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 [6].

22 июля 2019 года за №95 была подписана новая редакция Закона Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве». В новой редакции Закона изменилась процедура подготовки тендерных документов и отбора частного партнера, сократился максимальный срок действия Соглашения о государственно-частном партнерстве с 50 лет до 30 лет, сократилось количество согласования с уполномоченным государственным органом условий тендера по отбору частного партнера, изменились сроки проведения тендера [1].

В 2019 году был создан Центр по государственно-частному партнерству при Министерстве экономики КР. На его создание Азиатский банк развития предоставил грантовые средства в размере 30 млн. долларов США. Центр занимается вопросами разработки и реализации проектов государственно-частного партнерства, также проводит обучения и консультации для сотрудников государственных органов [9].

В Кыргызской Республике известен успешный пример ГЧП проекта, реализованный Министерством здравоохранения КР, который позволяет значительно улучшить в стране услуги по предоставлению гемодиализа лицам, страдающим почечными заболеваниями в городах Бишкек, Ош и Жалалабад на сумму 10 млн. евро. Частным партнером является «Fresenius Medical Care» (Германия). В данном проекте частным партнером с нулевого цикла была создана инфраструктура по предоставлению данных услуг. За тот же бюджет, который ранее расходовался Министерством здравоохранения через жесткие требования государственных закупок для обеспечения необходимыми медицинскими препаратами, оборудованием частным партнером было организовано более эффективные услуги по предоставлению гемодиализа пациентам.

Кроме этого, согласно данным Центра ГЧП по состоянию на 01.03.2020 года еще по двум проектам определены частные партнеры: 1) Проект «Модернизация кинотеатра «Кызыл-Кыргызстан» в Бишкеке – общей стоимостью 30,0 млн долларов США, государственным партнером выступает Министерство культуры и туризма КР, частным партнером отобран

ОсОО «Бурана Грант» (Кыргызстан); 2) безналичная система оплаты проезда на общественном транспорте, стоимость соглашения составляет 2 млн. долларов США. Государственным партнером является Мэрия г.Бишкек. Частным партнером является – компания «BPC AG» (Швейцария) [9].

На стадии отбора частного партнера находится проект реконструкции гостиницы Иссык-Куль в городе Бишкек. Кроме того, по двенадцати проектам ведётся подготовка необходимых документов для

получения средств из Фонда финансирования подготовки проектов ГЧП. Еще семь проектов находятся на стадии инициирования. Проекты ГЧП охватывают различные сектора экономики, такие как здравоохранение, городская инфраструктура, спорт и туризм, транспорт, таможенная логистика и культура.

Изучив законодательную базу в сферах государственных закупок и государственно-частного партнерства, нами разработаны критерии, по которым имеют различия ГЧП и государственные закупки:

Таблица 1

Критерий	Государственно-частное партнерство	Государственные закупки
Предмет закупок	Товары, работы, услуги или консультационные услуги по отдельности	Можно купить все вместе.
Финансирование	Предмет соглашения со финансируется со стороны частного партнера	Закупки осуществляются за счет государственных средств (бюджетные, внебюджетные средства)
Оплата	Окупаются за счет поступлений от самого проекта, так как являются инвестиционным проектом.	Расчеты с поставщиками/ подрядчиками происходит по результатам исполнения договора.
Риски	Риски распределяются между государственным (политические риски) и частным (инвестиционные риски) партнерами.	Риски несут или государственные организации, или частный бизнес.
Срок Договора	Соглашения может заключаться до 30 лет	Договор о закупках заключается на один финансовый год.
Обязательство по договору	Частный партнер не только проектирует и строит, но и эксплуатирует и обслуживает	Поставщик / подрядчик выполняет только одну функцию, либо поставка, либо строительство, либо предоставление услуги.
Новшества	Часто закупается инновационные услуги	Закупается часто используемые предметы закупок

На основе проведенного нами исследования, мы пришли к выводу, что общей характеристикой государственно-частного партнерства и государственных закупок являются:

- одной из сторон выступает публично-правовое образование,
- направлены на обеспечение государственных нужд или реализации функций,
- частный партнер/ поставщик/ подрядчик отбирается по итогам проведенного конкурса.

В заключении, мы приходим к выводу, что только от успешного сотрудничества государства и бизнеса выигрывают обе стороны. Для государства выигрыш состоит в том, что привлекается частные финансовые средства на оказание государственных услуги в условиях дефицита бюджета. Для бизнеса сотрудничество государством это гарантированные благоприятные условия хозяйствования и обеспечение постоянной работой и доходом.

Литература:

1. Закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве» от 22 июля 2019 года №95.
2. Законом Кыргызской Республики «О доверительном управлении государственным имуществом» от 22 мая 2018 года №51.
3. Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках» от 03 апреля 2015 года №72.
4. Положение о порядке предоставления государственного имущества в аренду утвержденное Постановлением Правительства КР от 17 июня 2015 года №374.
5. Порядок проведения конкурса по передаче государственного имущества в доверительное управление, утвержденное Постановлением Правительства КР от 13 мая 2019 года №223.
6. Абдыров Т.Ш., Адылбеков А.А. Несовершенство законодательства государственно-частного партнерства, как фактор сдерживания роста экономики в Кыргызской Республике. // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана, №10. - 2016. - С. 180-183.
7. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Европейская экономическая комиссия. Организация объединенных наций. - Нью-Йорк и Женева, 2008. - С. 12.
8. Майрамбеков С. Государственные закупки требуют прозрачности // Научно-популярный журнал «Муниципалитет», №10(96). 17.12.2019.
9. Официальный сайт Центра государственно-частного партнерства при Министерстве экономики Кыргызской Республики <http://ppp.gov.kg>
10. Веб-портал Фонда управления государственным имуществом <http://portalfgi.page.kg/>.
11. Сайт Реестра договоров аренды государственного имущества КР. <http://arenda.page.kg/index.php?act=svod>.
12. Веб портал государственных закупок <http://zakupki.gov.kg/ppp>