

УДК:330 (575.2)

ЧОТОНОВА Ч.У., БЕКТУР УЛУУ ОРМОН
КНУ им. Ж. Баласагына, Бишкек
CHOTONOVA CH.U., BEKTYR ULUU ORMON
J. Balasagyn KNU, Bishkek chinarach@mail.ru

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик-жеке өнөктөштүк боюнча долбоорлорду ишке ашыруунун механизмдери

Mechanisms for the implementation of public-private partnership projects in Kyrgyzstan

В развитии современных рыночных структур и отношений. значительную роль могут сыграть использование преимуществ государственной и частной форм собственности и их успешное партнерство. Сегодня становится все более очевидным тот факт, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, механизмы, формы, экономический рост, инфраструктура, стратегия развития.

Макалада заманбап рыноктук структураларды жана мамилелерди иштеп чыгуу. менчиктин мамлекеттик жана жеке менчик түрлөрүнүн артыкчылыктары жана ийгиликтүү өнөктөштүк механизмдерин пайдалануунун маанилүү ролу каралат. Бүгүнкү күндө ал өлкөнү өнүктүрүүнүн жогорку жана туруктуу темптерин камсыз кылуу, мамлекеттик бийликтин стратегиялык максаттарына жетишүү жеке бизнес менен мамлекеттик жана коммуналдык башкарууда жасалган шериктиксиз мүмкүн эмес экени уламдан-улам айкын болуп жатат.

Урунттуу сөздөр: мамлекеттик-жеке өнөктөштүктүн механизмдери, түрлөрү, экономикалык өсүү, объектилер өнүктүрүү стратегиясы.

In the development of modern market structures and relationships. the use of the advantages of state and private forms of ownership and their successful partnership can play a significant role. Today it is becoming increasingly obvious that ensuring a high and sustainable pace of development of the country, achieving the strategic goals of state power is impossible without an interested partnership of state and municipal authorities with representatives of private business.

Keywords: public-private partnership, mechanisms, forms, economic growth, infrastructure, development strategy.

В современном Кыргызстане, когда постепенно формируются новые экономические отношения, а ее экономика становится все более интегрированной в мировое сообщество,

возникает острая необходимость в структурных изменениях и более тесном взаимодействии государства и частного сектора. Появилась и начинает играть все более значимую роль такая эффективная структура, как государственно-частное партнерство (ГЧП).

На этапе становления для Кыргызстана - ГЧП является одним из важных инструментов обеспечения экономического роста страны посредством концентрации материальных и финансовых ресурсов государственного и частного секторов для реализации инвестиционных проектов, в том числе для снижения нагрузки на государственный бюджет и эффективного перераспределения бюджетных средств.

Опираясь на данные независимой компании The Economist Intelligence Unit, специализирующейся на проведении исследований и оказании консультационных услуг и являющейся наиболее авторитетным источником для оценки степени развития ГЧП в мире, в анализе Оценки готовности к реализации проектов ГЧП (2014) Кыргызская Республика занимает 19 место из 21 исследуемых стран.

В соответствии с данным рейтингом степень развития ГЧП в 2011 году оценивалась в 25,6 балла, а в 2014 году - в 29,5 балла, что вплотную приблизило Кыргызскую Республику к пороговому значению в 30 баллов для перехода из категории "зарождающееся ГЧП" в "развивающееся ГЧП". Данная позиция констатирует, что "была создана достаточно сильная нормативная правовая база для ГЧП, но реализация сдерживается ограниченной институциональной базой, отсутствием практических навыков по продвижению проектов, в том числе озабоченностью инвесторов в отношении правовой среды.

Существуют несколько подходов к трактовке ГЧП, один из них экономический, где государственно-частное партнерство рассматривается как косвенная приватизация, при которых перераспределяются полномочия между государством и бизнесом в стратегических отраслях, которые не могут быть приватизированы, но для которых у государства отсутствуют средства на развитие (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера, транспорт, благоустройство населенных пунктов, объекты культурного наследия и др.). Особенностью подхода является такой фактор, который позволяет реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, при этом не лишая прав собственника с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой.

Другой подход связан с государственной политикой и управлением, ГЧП находится на границе отношений государства и бизнеса, не являясь ни институтом приватизации, ни институтом национализации, а лишь формой оптимизации исполнения государством своих обязанностей перед обществом, т.е. бесперебойного предоставления населению публичных благ.

Как показывает практика различных стран, применяют расширенную трактовку ГЧП для конструктивного взаимодействия власти и бизнеса не только в экономике, но и других сферах общественной жизни – политике, культуре, науке и т.д.

Так, известный российский экономист Варнавский В. Г. дает обширное определение:

«Государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов и программ в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг».

Качество имеющейся инфраструктуры в Кыргызской Республике находится на очень низком уровне в мире. Согласно данным Всемирного экономического форума, Кыргызская Республика занимает 121-е место из 149 стран, в которых было изучено качество общей инфраструктуры. Такое низкое качество представляет собой значительную угрозу для потенциального экономического развития страны, необходимого для снижения уровня бедности. Актуальность исследуемого вопроса вызвана повышенным интересом к государственно-частному партнерству в органах государственной власти и деловых кругах, как ведущих стран мира, так и Кыргызской Республики. Сегодня становится все более очевидным тот факт, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса.

Перенимая опыт многих зарубежных стран Кыргызстан предпринял первые шаги, а именно в 2012 году принят Закон Кыргызской Республики "О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике", в котором в статье 1 используется следующее определение - «государственно-частное партнерство (далее - ГЧП) - долгосрочное (до 50 лет) взаимодействие государственного и частного партнеров по вопросам привлечения государственным партнером частного партнера к проектированию, финансированию, строительству, восстановлению, реконструкции объектов, а также по управлению существующими или вновь создаваемыми объектами, в том числе инфраструктурными»;

Так же согласно данному закону определены важнейшие обязательства, гарантии и рычаги для дальнейшего использования и реализации проектов ГЧП.

В целях координации развития государственно-частного партнерства в 2016 году было принято постановление Правительства об образовании Совета по государственно-частному партнерству в КР.

Основными задачами Совета являются:

- обеспечение эффективного взаимодействия деятельности министерств, административных ведомств, других государственных органов, органов местного самоуправления (далее - органы МСУ), субъектов предпринимательства, общественных и научно-исследовательских организаций в целях повышения эффективности подготовки и реализации проектов ГЧП;
- формирование единой согласованной государственной политики в сфере ГЧП;
- совершенствование нормативной правовой среды в сфере ГЧП;

- разработка рекомендаций и предложений по вопросам применения механизмов ГЧП;
- решение комплексных и спорных вопросов в сфере ГЧП.

Для решения возложенных на него задач Совет осуществляет следующие функции:

- обеспечение взаимодействия всех заинтересованных сторон в сфере ГЧП;
- утверждение планов мероприятий по развитию ГЧП;
- подготовка предложений по разработке концепций, стратегий, программ и иных документов, связанных с развитием ГЧП в Кыргызской Республике;
- подготовка рекомендаций по совершенствованию нормативной правовой среды в сфере ГЧП;
- анализ существующих и вновь предлагаемых мер по стимулированию развития ГЧП;
- разработка согласованных предложений по проектам ГЧП, не подпадающим под компетенцию государственных органов и органов МСУ;
- определение приоритетных отраслей и направлений для инициирования проектов ГЧП;
- координация сотрудничества с международными организациями, партнерами по развитию и иностранными заинтересованными организациями;
- другие функции, необходимые для эффективного развития ГЧП в Кыргызской Республике.

Следующим поэтапным действием послужило то, что Правительством КР создана институциональная база ГЧП, согласно которой функционально определены уполномоченные государственные органы, каждый из которых, в свою очередь имеют следующие обязательства;

Уполномоченный орган по ГЧП, отвечающий за координацию, усиление потенциала, консультативную помощь, содействие в инициировании и мониторинге проектов;

Государственный орган, ответственный за управление фискальными рисками;

Государственные партнеры, т.е. отраслевые министерства, ведомства, также органы местного самоуправления в качестве исполнительных агентств, ответственных за идентификацию, подготовку, реализацию и мониторинг проектов ГЧП.

В 2014 было создано Агентство по продвижению инвестиций (АПИ) при Министерстве экономики в целях обеспечения взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления, бизнес-сообществ и негосударственного сектора по реализации и сопровождению инвестиционных программ и проектов в сфере государственно-частного партнерства и частных инвестиций на территории Кыргызской Республики.

Для дальнейшего устойчивого развития государственно-частного партнерства Правительство привлекло к сотрудничеству Азиатский Банк Развития, Германское Общество по Международному Сотрудничеству (GIZ), Японское Агентство по Международному Сотрудничеству (JICA) и Международную Финансовую Корпорацию (IFC).

Для оказания финансовой поддержки при подготовке проектов ГЧП, Правительство, следуя передовым международным практикам, создало Фонд по финансированию подготовки проектов (ФФПП) и выделило для осуществления его деятельности 2 миллиона долларов США в 2014 финансовом году и по 1 миллиону долларов США на 2015 и 2016 годы.

Переходя к следующему этапу развития ГЧП, хотелось бы обратить внимание на формы, модели и механизмы реализации проектов ГЧП. Здесь в качестве основных направлений классификации выступают:

- схема правового структурирования проектов, в соответствии с которой выделяют две формы ГЧП: институциональная которая охватывает различные формы капитализации инфраструктурного объекта посредством акционерного или долевого участия капитала частного партнера и контрактную, реализующуюся путем заключения договоров и соглашения о ГПЧ;
- функции частного партнера в проекте (объем работы), в которые входят стадии жизненного цикла объекта: проектирование, финансирование, строительство, модернизация, эксплуатация, техническое обслуживание и т.д.

В рамках программы развития ГЧП Министерством экономики Кыргызской Республики совместно с Агентством по продвижению инвестиций опубликовано руководство по реализации проектов государственно-частного партнерства, в котором определены следующие механизмы ГЧП

Первая из них – BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – передача). Эта схема используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По истечении срока объект возвращается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство.

Вторая схема – BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача). В этом случае частный партнер получает не только правомочие пользования, но и владения объектом в течение срока соглашения, по истечении которого он передается публичной власти.

Существует также обратный BOOT, при котором власть финансирует и возводит инфраструктурный объект, а затем передает его в доверительное управление частному партнеру с правом для последнего постепенно выкупить его в свою собственность.

Схема ВТО (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление) предполагает передачу объекта публичной власти сразу по завершении строительства. После приема государством он переходит в пользование частного партнера, но без передачи ему права владения.

При реализации схемы ВОО (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление) созданный объект по истечении срока соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора.

В использовании схемы ВОМТ (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача) специальный акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов.

ДВООТ (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование.

В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация/управление) помимо ответственности частного партнера за проектирование специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов.

Использование схемы ГЧП позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств, обеспечить более эффективное выполнение проекта, а также реализовать большее количество проектов в течение определенного срока.

В Кыргызстане продвижением механизма ГЧП занимаются: 1. На уровне государственных органов:

- Министерство экономики;
- Министерство финансов.

2. На уровне коллегиальных органов и департаментов:

- Комитет государственно-частного партнерства, по фондовым рынкам и инвестициям Торгово-промышленной палаты;
- ОФ Центр по продвижению ГЧП и инвестиций;
- Совет по развитию бизнеса и инвестициям;
- Отдел ГЧП агентства развития г. Бишкек.

Международные организации ведут следующую деятельность в сфере ГЧП в Кыргызстане:

- организация краткосрочных общеобразовательных семинаров с участием приезжих экспертов;
- подготовка исследовательских отчетов;
- материальная и техническая поддержка.

Подготовка проекта ГЧП включает поиск и инициирование проекта ГЧП, формирование тендерной комиссии, подготовку правил проведения тендера и тендерной документации. Отбор частного партнера включает проведение тендера, проведение переговоров и заключение соглашения о ГЧП с победителем тендера. Реализация проекта ГЧП начинается с даты вступления в силу соглашения о ГЧП и заканчивается прекращением его действия. Проекты ГЧП всегда инициированы органами власти и всегда реализуются для удовлетворения общественной потребности на уровне данного региона (муниципалитета). Но при этом проекты ГЧП не имеют прямого бюджетного финансирования как минимум до момента начала оказания услуги, поэтому их реализация требует частного инвестора (оператора проекта), который платит – не вместо государства, а «в срок» – различным исполнителям проекта, чтобы затем получить от государства или потребителя вложенные в проект деньги с прибылью, и получить их не «когда-нибудь потом», а в гарантированные сроки, согласно порядку, установленному контрактом между государством и бизнесом. Поиск и инициирование проектов ГЧП осуществляются государственным партнером с учетом:

- государственных и муниципальных программ развития;
- социально-экономического развития;
- развития отраслей;
- и иных программ и планов развития отдельных территориальных единиц.

Проекты ГЧП могут быть инициированы Правительством. Проекты передаются соответствующему государственному партнеру для выполнения процедур для утверждения проекта ГЧП. В целях инициирования проекта ГЧП государственный партнер готовит оценку потенциального проекта, включающего обоснование целесообразности применения ГЧП к выбранному инфраструктурному объекту; Стадии проекта ГЧП 12 минимальные требования к проекту; виды и условия предоставления государственных финансовых и/или государственных экономических гарантий; иные документы, предусмотренные соответствующими нормативными правовыми актами, утверждаемыми Правительством и уполномоченным государственным органом. Проекты ГЧП могут быть инициированы Правительством. Проекты, инициированные Правительством, передаются соответствующему государственному партнеру для выполнения всех требуемых законодательством процедур для утверждения проекта ГЧП.

В настоящее время ведется активная работа по проектам ГЧП в сфере здравоохранения, транспорта, городской инфраструктуры и других сферах.

Особое значение проекты ГЧП имеют на уровне местного самоуправления. На долю городов и поселков (коммунальное хозяйство) приходится основная нагрузка по

реализации множества проектов социального значения – поддержание в надлежащем состоянии дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водного хозяйства и защиты окружающей среды, жилищного строительства, водоочистных сооружений, энерго- и газообеспечения и пр.

На сегодняшний день, в Кыргызской Республике на стадии активной реализации находятся 15 проектов ГЧП. Из них 3 проекта в сфере здравоохранения, 5 проектов в сфере развития города, 4 - в сфере спорта и туризма, 1 - в сфере транспорта, 1 - в сфере таможенной логистики и 1 - в сфере культуры. Из средств Фонда финансирования подготовки проектов ГЧП выделено на консультационные услуги для подготовки технико-экономических обоснований (далее – ТЭО) за 2016-2017 гг. на общую сумму в размере 99 286 485 сомов. Также необходимо отметить, что по проектам «Организация услуг гемодиализа в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад» и «Модернизация кинотеатра «Кызыл-Кыргызстан» подписаны соглашения о ГЧП.

Изучение мирового опыта показывает, что масштабы использования и области применения ГЧП с каждым годом расширяются, появляются всё новые формы сотрудничества государства и частного сектора, создаются условия для инновационного развития экономики.

Таким образом, использование механизмов ГЧП в Кыргызстане позволит избежать недостатков прямого государственного регулирования экономики и "провалов" рынка. Основной аргумент в поддержку ГЧП состоит в том, что и государственный, и частный секторы экономики обладают собственными уникальными характеристиками и преимуществами, при объединении которых формируются условия эффективных действий и достигаются наилучшие результаты. По этой причине выстраивание взаимодействия частного и государственного секторов экономики становится на ближайшие годы одной из важнейших задач для региональных и местных органов власти.

Список цитируемых источников

1. Закон О «государственно-частном партнерстве» от 22.02.2012г.№7.
2. Программа по развитию государственно-частного партнерства на 2015-2020гг.
3. Программа развития ГЧП в Кыргызской Республике на 2016-2021 годы
4. Положение о Совете по государственно-частному партнерству
5. Всемирный экономический форум: Доклад о глобальной конкурентоспособности 2013 –2014гг.
6. Ахтариева Л.Г. Современные направления и инструменты частно-государственного партнерства в регионе / Л.Г. Ахтариева // Экономика и управление: Российский научный журнал. 2009. - №1/4.
7. Варнавский В.Г. "Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления", журнал "Отечественные записки" 2012г.

8. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство Том 1 / В.Г. Варнавский. М.: ИМЭМО РАН, 2009. - 312с.

9. Житяева Е.С., Гусева М.С. Формы, модели и механизмы реализации инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства // Региональное развитие: электронный научно-практический журнал. 2016. № 5(17). URL: <https://regrazvitie.ru/formy-modeli-i-mehanizmy-realizatsii-investitsionnyh-proektov-naosnove-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva/>

10. Сайт mineconom.kg

11. <http://www.invest.gov.kg/ru/news/full/455>

Рецензент: Керимбекова Р.А. – кандидат экономических наук, профессор КНУ им. Ж.Баласагына