



УДК /330+35.072(045/046)



**М. МАКСАТБЕКОВ**  
КГУСТА ИМ. Н. ИСАНОВА,  
БИШКЕК, КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА  
E-MAIL: [MAKSATBEKOV@MAIL.RU](mailto:MAKSATBEKOV@MAIL.RU)

**М. МАКСАТБЕКОВ**  
KSUCTA N.A. N.ISANOV,  
BISHKEK, KYRGYZ REPUBLIC

**Т. Т. БОЛОТОВ**  
КГУСТА ИМ. Н. ИСАНОВА,  
БИШКЕК, КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА  
E-MAIL: [BOLOTOV-2@MAIL.RU](mailto:BOLOTOV-2@MAIL.RU)

**Т.Т. BOLOTOV**  
KSUCTA N.A. N.ISANOV,  
BISHKEK, KYRGYZ REPUBLIC

**А.М. ТОЛОГОНОВА**  
КГУСТА ИМ. Н. ИСАНОВА  
БИШКЕК, КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА  
E-MAIL: [AIDA.TOLOGONOVA.71@MAIL.RU](mailto:AIDA.TOLOGONOVA.71@MAIL.RU)

**А.М. ТОЛОГОНОВА**  
KSUCTA N.A. N.ISANOV,  
BISHKEK, KYRGYZREPUBLIC

*E.mail. [ksucta@elcat.kg](mailto:ksucta@elcat.kg)*

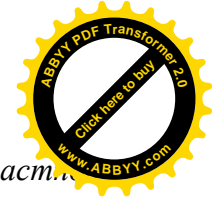
## **ИНСТРУМЕНТАРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

### **TOOLKITS FOR ECONOMIC EVALUATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS**

*Макалада Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик – жеке өнөктөштүк долбоорлорунун азыркы абалы талданган. Кыргыз Республикасында мамлекеттик –жеке өнөктөштүк иштеп кетүүсүнө керектүү шарттар түзүлгөндүгүн талдоо көрсөтүп турат: мыйзамдык, институционалдык жана каржылык чөйрө, кызыкдар тараптардын катышуусу. Мамлекеттик-жеке өнөктөштүктү экспертизалоо бөлүгүндө долбоорлордун сапатын камсыздоо маселесине-мамлекеттик-жеке өнөктөштүк долбоорлорунун эффективдүүлүгүн баалоо методикасын иштеп чыгууга көңүл буруу сунушталган.*

**Чечүүчү сөздөр:** долбоорлорду экономикалык экспертизалоо, мамлекеттик-жеке өнөктөштүк.

*В статье анализируются современное состояние проектов государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике. Анализ показал, что в Кыргызской Республике созданы необходимые условия для успешной реализации ГЧП: законодательная, институциональная и финансовая среды, участие заинтересованных сторон. Предложено уделить внимание вопросам обеспечения качества проектов в части экспертизы проектов ГЧП: разработать методику оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства.*



**Ключевые слова:** экономическая экспертиза проектов, государственно-частное партнерство.

*The article analyzes the current state of public-private partnership projects in the Kyrgyz Republic. The analysis showed that the necessary conditions for the successful implementation of PPPs have been created in the Kyrgyz Republic: legislative, institutional and financial environments, stakeholder participation. It was proposed to pay attention to the issues of quality assurance of projects in the area of PPP project evaluation: to develop a methodology for evaluation the effectiveness of public-private partnership projects.*

**Keywords:** economic evaluation of projects, public-private partnership.

По оценкам экспертов McKinseyGlobalInstitute (MGI), чтобы соответствовать заявленным показателям стратегии глобального роста-2030, государствам придётся вложить 57 триллионов долларов в дороги, мосты, порты, электростанции, средства водоснабжения и другие виды инфраструктуры. Это примерно на 60% больше объёма средств, вложенных в инфраструктурные проекты за последние 18 лет, и больше, чем стоимость всей существующей инфраструктуры [4].

Качество имеющейся инфраструктуры в Кыргызской Республике является одним из самых низких 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.

Объёмы инвестиций в нефинансовые активы в 2016г. составили 164,2 млрд. сомов, в сравнении с 2012г. объёмы увеличились в 1,8 раза, однако составили 98,8 процента к уровню 2015г.

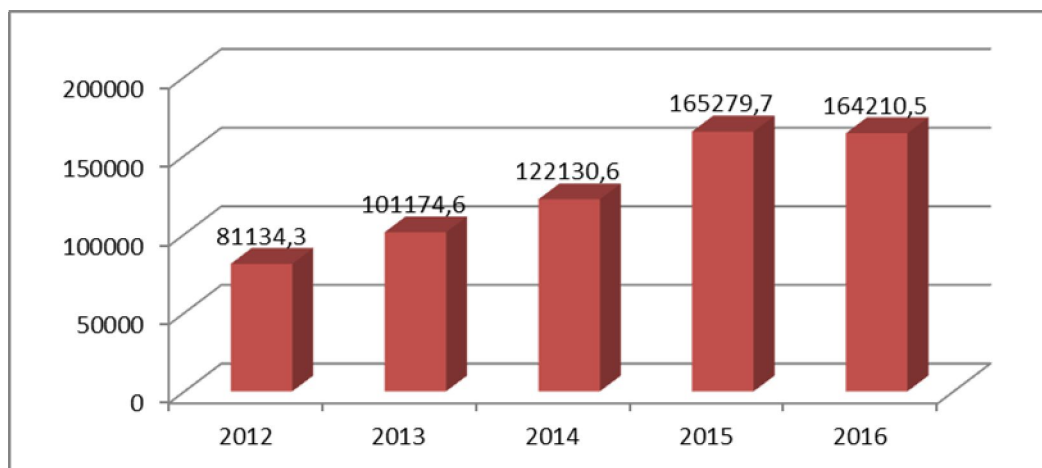


График 1. Динамика инвестиций в нефинансовые активы

На протяжении пяти лет основной объём инвестиций в нефинансовые активы был профинансирован за счет внутренних источников финансирования (от 60 до 66 процентов от общего объёма инвестиций). При этом, средства предприятий и организаций, а также населения занимали наибольший удельный вес в структуре внутренних инвестиций (в 2016г. – 81,8 процента, в 2014г. – 89,9 процента, в 2012г. – 89,2 процента).

В структуре внешних инвестиций на протяжении анализируемого периода основные объёмы освоены за счет иностранных кредитов и прямых иностранных инвестиций (в 2016г. – 85,2 процента, в 2015г. – 92,1 процента, в 2012г. – 87,5 процента).

Поступления ПИИ в КР были всегда не стабильны. Однако за последние три года наблюдается устойчивая тенденция снижения объёма ПИИ.



Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, утвержденная Указом Президента от 21 января 2013 года (далее НСУР), признает пробелы в отношении качества инфраструктуры и соответствующих государственных услуг и определяет ГЧП в качестве критически важной схемы, необходимой для решения таких

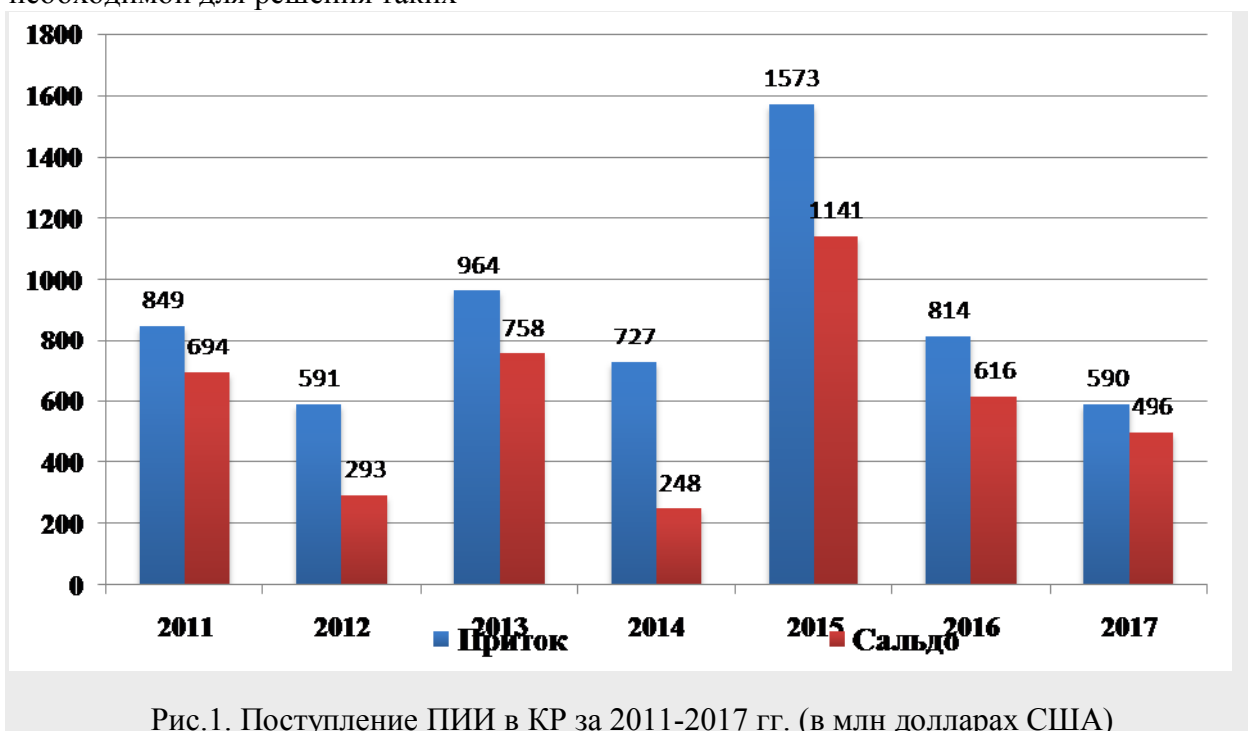


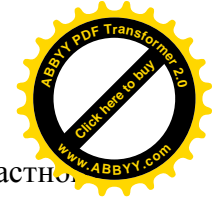
Рис.1. Поступление ПИИ в КР за 2011-2017 гг. (в млн долларах США)

Источник: Министерство экономики

проблем с учетом бюджетных ограничений [3]. 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 [5].

Сейчас существует огромное количество капитала, заинтересованного в инвестировании, так что проблема заключается не в его отсутствии, а в том, смогут ли правительства в рамках своей юрисдикции гарантировать инвесторам постоянство и предсказуемость нормативно-правового регулирования [4]. Правовые основы проектов ГЧП определяются первичным законодательством: законом Кыргызской Республики "О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике" (далее Закон)[5]. Первичное законодательство дополнено вторичным законодательством - постановлениями Правительства Кыргызской Республики:

- "Об определении уполномоченных органов в сфере государственно-частного партнерства" от 14 сентября 2012 года № 616;
- "Об отдельных вопросах в сфере государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике" от 28 января 2013 года № 39, которым утверждены Положение о тендерной комиссии по отбору частных партнеров по проектам государственно-частного партнерства и Порядок подготовки правил проведения тендера и тендерной документации по проектам государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике;
- "О финансировании подготовки проектов государственно-частного партнерства" от 17 марта 2014 года № 147, в соответствии с которым создан Фонд финансирования подготовки проектов ГЧП, утверждены положения о Фонде ГЧП и о порядке подготовки проектов ГЧП за счет средств Фонда ГЧП;



- "Об утверждении Правил ведения реестра проектов государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике" от 4 июня 2014 года № 307;
- «Об утверждении Программы развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике на 2016-2021 годы», от 16 июня 2016 года № 327;

*Целью* Закона является применение ГЧП к инфраструктурным объектам и/или инфраструктурным услугам ( согласно ст.3). Законодатель четко прописал основные правила реализации ГЧП (ст.4): ГЧП основывается и действует на следующих *принципах*:

- верховенство закона - неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных нормативных правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами;

- справедливость - равный подход ко всем участникам тендера; объективность и непредвзятость при выборе частного партнера; добросовестное и взаимовыгодное сотрудничество государственного и частного партнеров; согласованное разделение и распределение полномочий, ответственности и рисков; равенство перед законом государственных и частных партнеров;

- прозрачность - доступ к информации в отношении проектов ГЧП для частных партнеров и общественности на всех стадиях ГЧП на условиях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;

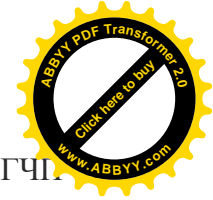
- конкуренция - отсутствие каких-либо дискриминационных ограничений для участия в конкурсе;

- свобода договора - право государственного и частного партнеров свободно определять права и обязанности сторон соглашения о ГЧП в дополнение к правам и обязанностям сторон, установленным настоящим Законом и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;

- экологичность - осуществление проектов ГЧП с учетом требований охраны окружающей среды.

Для возможности исполнения закон содержит раздел с описанием *институциональных механизмов*, регулирующих роль и обязанности компетентных органов, а также определяющий ресурсы для исполнения положения закона. Закон в частности определяет, что Правительство отвечает за разработку и координацию государственной политики и программ развития ГЧП в Кыргызской Республике. За реализацию государственной политики и программ развития ГЧП в Кыргызской Республике отвечает уполномоченный государственный орган (в лице Министерства экономики). Создано Агентство по продвижению инвестиций при Министерстве экономики Кыргызской Республики. Это Агентство призвано обеспечивать взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления, бизнес-сообществ и негосударственного сектора по вопросам привлечения частных инвестиций на территории Кыргызской Республики, продвижению, реализации и сопровождению инвестиционных проектов и программ, включая проекты в сфере ГЧП. Министерство финансов определено в качестве государственного органа по управлению рисками, в компетенцию которого вошло утверждение тендерной документации, а также утверждение изменений в тендерной документации. Государственные органы исполнительной власти (министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации), а также органы местного самоуправления и муниципальные предприятия выступают в качестве государственных партнеров.

Успех любого дела зависит от достижения договорённости между всеми заинтересованными сторонами, теми кто играет определенную роль, преследует определенную цель в рамках реализации проекта ГЧП. Законодатель предоставил возможность заниматься вопросами разработки проектов как государственному партнеру (ст. 11), так и частному партнеру (ст.20). Частный партнер, участие которого в проектах ГЧП может быть в различных формах в зависимости от вида инфраструктурного объекта



или инфраструктурных услуг, их отраслевой принадлежности, цели проекта ГЧП, договоренностей сторон соглашения о ГЧП.

Существуют различные типы заинтересованных сторон, но для того, чтобы упростить рассмотрение вопроса, мы выделили несколько групп: 1) это организации представляющие государственные органы: Минэкономики, Минфин, государственные партнеры; 2) организации, представляющие частный сектор; 3) финансовые организации; 4) потребители инфраструктурных услуг проектов ГЧП.

Как показал анализ литературы, не существует единого лучшего подхода или метода максимизации взаимодействия заинтересованных сторон. Платформой для диалога между государственным и частным партнером может стать проектная компания, которую согласно ст. 29. частный партнер, признанный победителем тендера, в целях реализации проекта ГЧП вправе учредить, а государственный партнер вправе выступить соучредителем проектной компании при условии, что его участие не должно превышать одной трети доли участия в имуществе проектной компании. Что касается права потребителей инфраструктурных услуг, то они защищены ст. 31 Закона.

Особо следует отметить, что Закон регулирует (ст.19) вопросы *обеспечения качества проектов ГЧП*. В частности, реализация проекта ГЧП включает в себя мониторинг и оценку проекта ГЧП, осуществляемые Министерством экономики, Министерством финансов и государственным партнером. В частности, утвержденный государственным партнером пакет документов направляется на *экспертизу* в уполномоченный государственный орган в сфере ГЧП в соответствии с Положением о порядке подготовки проектов государственно-частного партнерства за счет средств Фонда финансирования подготовки проектов государственно-частного партнерства (далее Положение) [7].

Целью экспертизы проектов ГЧП является получение мотивированного заключения о степени его соответствия целям и интересам заинтересованных сторон (государства) и оправданности затрат на подготовку проекта и проведение тендерных процедур.

Обзор критериев оценки эффективности проектов ГЧП в странах ЕАЭС показал, что во всех странах, кроме Армении разработаны и утверждены специальная Методика, и оценка эффективности проекта проводится на основании следующих критериев [1,2,6]:

1. финансовая эффективность проекта;
2. экономический эффект от реализации проекта.
3. определение сравнительного преимущества реализации проекта с использованием схемы государственно-частного партнерства (далее – схема ГЧП) по отношению его реализации при финансировании за счет средств бюджета.
4. оценка рисков.

В нашей стране *экспертиза пакета документов* в соответствии с п.7 Положения, осуществляется уполномоченным государственным органом в сфере ГЧП в месячный срок согласно следующим критериям отбора проектов ГЧП:

1. Возможность четкого определения функциональности и характеристик предлагаемого проекта.
2. Обоснованность функциональности и характеристик предлагаемого проекта.
3. Наличие предлагаемого проекта в стратегических программах развития.
4. Согласование предлагаемого проекта с заинтересованными государственными органами.
5. Возможность передачи объекта частному сектору.
6. Возможность взимания платежей за пользование услугами объекта.
7. Целесообразность проекта ввиду соотношения общей суммы инвестиций с предстоящими издержками на его подготовку и проведение тендерных процедур.
8. Возможность генерирования пользователями услуг объекта достаточных поступлений для обеспечения возврата инвестиций.



9. Возможность обеспечения финансирования проекта из средств республиканских и местного бюджетов, при необходимости.
10. Наличие аналогично реализованного проекта и его результативность.
11. Возможность управления частным партнером передаваемыми рисками.
12. Наличие достаточного времени для подготовки проекта.
13. Наличие у государственного партнера необходимых человеческих ресурсов для подготовки и управления проектом.
14. Возможность своевременного предоставления земли, необходимой для реализации проекта.
15. Возможность своевременного получения всех необходимых разрешения для реализации проекта.

При этом, что согласно техническому заданию на закупку консультационных услуг для подготовки технико-экономического обоснования (ТЭО) проектов ГЧП, консультационные услуги включают следующие виды работ:

- финансовый анализ;
- оценка экономического воздействия;
- анализ социального воздействия;
- оценка ключевых рисков.

Однако показатели, принципы или механизмы их установления законодательством не установлены.

По данным 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.

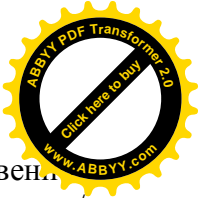
В целях создания благоприятных условий для дальнейшего практического внедрения механизмов государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике утверждена Программа развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике на 2016-2021 годы [8]. Основным результатом реализации Программы, на наш взгляд, станет переход Кыргызской Республики в категорию "Развивающиеся рынки" в международном рейтинге INFRASCOPE.

**Заключение.** Закон основан на национальной стратегии и содержит ключевые разделы (цели и принципы, институциональные механизмы, участие заинтересованных сторон, вопросы разработки проектов ГЧП, обеспечение качества проектов ГЧП), направленные на развитие ГЧП.

Можно утверждать, что в Кыргызской республике созданы необходимые условия для успешной реализации ГЧП: законодательная, институциональная и финансовая среды, участие заинтересованных сторон.

Однако вопросы *обеспечения качества проектов в части экспертизы проектов* ГЧП требуют дальнейшего развития: показатели, принципы или механизмы их установления законодательством не установлены.

## Список литературы



1. Инструкция об оценке предложений о реализации проектов государственного и частного партнерства. [Постановление министерства экономики Республики Беларусь/ Принят 27.07. 2016 г. № 49]/ [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/Postanovlenie-Ministerstva-ekonomiki-o-proekta-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.pdf>

2. Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества [Приказ министерство экономического развития Российской Федерации/Принят от 30.11.2015г. N 894]/ [Электронный ресурс] Режим доступа:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_192148/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdaddd518/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192148/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdaddd518/)

3. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013 – 2017 годы [Указ Президента/ принят 21.01. 2013 года №11]/ [Электронный ресурс] Режим доступа:<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542>

4. Облигации развития экономической и социальной инфраструктуры России. Экспертные подходы по вопросам регулирования, листинга, мониторинга, повышения ликвидности и защиты инвесторов [Текст] / Под ред. С. Бик. – Москва: ООО Арт Урбан, 2013. - 25с.

5. О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике [Закон Кыргызской Республики/ Принят 22.02.2012 года № 7: офиц. текст по состоянию на 22.06. 2016 года № 88]/ [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://mineconom.gov.kg>.

6. О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства. [Приказ и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан/ Принят от 25 ноября 2015 года № 725]/ [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012717>.

7. Положение о порядке подготовки проектов государственно-частного партнерства за счет средств Фонда финансирования подготовки проектов государственно-частного партнерства [Постановление Правительства Кыргызской Республики/ Принят от 17.03.2014 года № 147]/ [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://mineconom.gov.kg>.

8. Программа развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике на 2016-2021 годы. [Постановление Правительства Кыргызской Республики/ Принят 16.06.2016 года № 327]/ [Электронный ресурс] Режим доступа:<http://mineconom.gov.kg>.