

УДК 330.3:338.486.41
DOI 10.58649/1694-8033-2024-3(119)-413-418

АЛИМБАЕВ Т.Б.
Кыргыз Республикасынын Транспорт жана коммуникациялар министрлиги
АЛИМБАЕВ Т.Б.
Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики
ALIMBAYEV T.B.
Ministry of Transport and Communications of the Kyrgyz Republic

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ МАМЛЕКЕТТИК ИНВЕСТИЦИЯ
ДОЛБООРЛОРУНУН ИШКЕ АШЫРЫЛЫШЫН МОНИТОРИНГДӨӨ: ЖОЛ ТАРМАГЫНЫН
КОНТЕКСТИНДЕ АЗИЯ ӨНҮКТҮРҮҮ БАНКЫНЫН ЖАНА УЛУТТУК СИСТЕМАНЫН
ЫКМАЛАРЫН АЙКАЛЫШТЫРУУ

**МОНИТОРИНГ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: СОВМЕЩЕНИЕ ПОДХОДОВ АБР И
НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В КОНТЕКСТЕ ДОРОЖНОЙ ОТРАСЛИ**

MONITORING THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC INVESTMENT PROJECTS
IN THE KYRGYZ REPUBLIC: COMBINING APPROACHES OF THE ASIAN DEVELOPMENT
BANK AND THE NATIONAL SYSTEM IN THE CONTEXT OF THE ROAD SECTOR

Кыскача мүнөздөмө: Бул макала Азия өнүктүрүү банкы жана Кыргыз Республикасы тарабынан колдонулган долбоорлордун натыйжалуулугун көзөмөлдөө системаларын талдоого, алардын өз ара байланышын жана өлкөнүн туруктуу өнүгүү максаттарына жетүүгө тийгизген таасирин изилдөөгө арналган. Изилдөөнүн максаты – Азия өнүктүрүү банкы жана Кыргыз Республикасы тарабынан колдонулган долбоорлордун натыйжалуулугун көзөмөлдөө принциптери менен инструменттерин изилдеп, алардын өз ара аракеттенүүсүн жана биргелешкен таасирин аныктоо. Изилдөөнүн практикалык мааниси Кыргыз Республикасында мамлекеттик инвестицияларды башкаруунун улуттук системасын өркүндөтүү жана өнүктүрүү долбоорлорун ишке ашырууда Азия өнүктүрүү банкы менен кызматташууну жакшыртуу мүмкүнчүлүгүндө турат. Келечектеги изилдөөлөрдүн келечеги мониторинг системаларынын айрым элементтерин деталдуу талдоону жана алардын Кыргыз Республикасындагы өнүгүү долбоорлорунун жыйынтыгына тийгизген таасирин изилдөөнү камтыйт.

Аннотация: Статья посвящена анализу систем мониторинга эффективности проектов, используемых Азиатским банком развития и Кыргызской Республикой, с акцентом на их взаимосвязь и влияние на достижение целей устойчивого развития страны. Цель исследования – изучить основные принципы и инструменты мониторинга, применяемые Азиатским банком развития и Кыргызской Республикой, проанализировать их взаимодействие и выявить их совместный эффект. Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности их использования для совершенствования национальной системы управления государственными инвестициями в Кыргызской Республике и улучшения взаимодействия с Азиатским банком развития при реализации проектов развития. Перспективы дальнейших исследований включают детальный анализ отдельных элементов систем мониторинга и изучение их влияния на результаты реализации проектов в Кыргызской Республике.

Abstract: The article is dedicated to analyzing the project efficiency monitoring systems used by the Asian Development Bank and the Kyrgyz Republic, focusing on their interconnection and impact on achieving the country's sustainable development goals. The aim of the research is to study the main principles and tools of project efficiency monitoring employed by the Asian Development Bank and the Kyrgyz Republic, analyze their interaction, and identify their combined effect. The practical significance of the research results is in their potential use for improving the national system of public investment management in the Kyrgyz Republic and enhancing cooperation with the Asian Development Bank in the implementation of development projects. Future research prospects include a detailed analysis of individual elements of the monitoring systems and the study of their impact on the outcomes of development projects in the Kyrgyz Republic.

Негизги сөздөр: долбоорлордун натыйжалуулугун мониторингдөө; долбоорду башкаруу; социалдык-экономикалык таасир; долбоорду долбоорлоо жана мониторингдөө системасы; долбоорду баалоо платформалары; долбоорду ишке ашыруу рейтинг; мамлекеттик инвестицияларды башкаруу жөнгө салуусу.

Ключевые слова: мониторинг эффективности проектов; устойчивое развитие; управление проектами; социально-экономическое воздействие; система проектирования и мониторинга проекта; платформы оценки проектов; рейтинг реализации проекта; положение по управлению государственными инвестициями.

Keywords: project performance monitoring; sustainable development; project management; socio-economic impact; project design and monitoring system; project evaluation platforms; project implementation rating; regulation on public investment management.

Кыргызская Республика, стремясь к устойчивому развитию и повышению благосостояния своих граждан, активно реализует различные проекты в сфере инфраструктуры, образования, здравоохранения, сельского хозяйства и других важных областях. Финансирование этих проектов осуществляется как из государственного бюджета, так и при поддержке международных донорских организаций, таких как Азиатский банк развития (далее – АБР). АБР играет значительную роль в развитии Кыргызстана, предоставляя кредиты, гранты и техническую помощь для реализации проектов, направленных на улучшение жизни населения и стимулирование экономического роста. С 1994 по 2024 год АБР выделил на реализацию 208 проектов в Кыргызской Республике 2,5 млрд. долл. США [3].

В современных условиях эффективное управление государственными инвестициями становится критически важным для достижения долгосрочных целей развития страны. Вложенные средства должны приносить максимальную отдачу, способствуя улучшению качества жизни населения, развитию инфраструктуры и созданию благоприятной среды для экономического роста. В этой связи как АБР, так и правительство Кыргызской Республики уделяют большое внимание мониторингу эффективности проектов, используя комплексные системы оценки и контроля.

Системы мониторинга, применяемые АБР и Кыргызской Республикой, преследуют общие цели, такие как обеспечение прозрачности, подотчетности и эффективности использования ресурсов, а также достижение максимального социально-экономического воздействия от реализуемых проектов. В то же время каждый подход имеет свои особенности, обусловленные спецификой деятельности организаций и национальными приоритетами.

В данной статье мы рассмотрим основные принципы и инструменты мониторинга эффективности проектов, применяемые АБР и Кыргызской Республикой, а также проанализируем их взаимосвязь и синергетический эффект, способствующий достижению целей устойчивого развития страны.

Система мониторинга АБР: структура и инструменты

АБР использует комплексную систему мониторинга, основанную на документе "Инструкции по администрированию проектов" [1], последняя редакция которого вышла в январе 2024 года. Ключевым элементом этой системы является система проектирования и мониторинга проекта, а также такие инструменты, как платформа eOperations, S-кривые контрактов и выплат, соблюдение ковенантов (ключевые показатели), мониторинг мер безопасности и рейтинг эффективности проекта.

Система проектирования и мониторинга проекта

Система проектирования и мониторинга проекта (далее – СПМП) является краеугольным камнем системы мониторинга АБР и служит основой для планирования, реализации и оценки каждого проекта, финансируемого АБР в Кыргызской Республике. Система проектирования и мониторинга проекта – это не просто документ, а целостная концепция, которая связывает воедино все элементы проекта, обеспечивая логическую последовательность и взаимозависимость между ними.

Ключевые элементы СПМП

— Воздействие – это долгосрочные преобразования, которые проект стремится произвести в той или иной области. В дорожных проектах воздействие часто включает экономическое развитие, социальное развитие и экологическую устойчивость. Например, проект реабилитации дороги может привести к увеличению доступности региона, что в свою очередь

приведет к увеличению торговли и инвестиций, созданию новых рабочих мест и росту доходов населения. Социальное воздействие может выражаться в повышении доступности образования, здравоохранения и других социальных услуг, а также в снижении уровня бедности. Экологическая устойчивость достигается за счет использования экологически чистых материалов и технологий, минимизирующих негативное воздействие на окружающую среду.

— Результат – это непосредственные изменения, которые происходят при реализации проекта. В дорожном контексте это может быть сокращение времени в пути и транспортных расходов (вычисления проводятся в ПО подобному HDM-4), повышение безопасности дорожного движения и снижение количества ДТП, улучшение состояния дорожного покрытия и увеличение срока службы дороги, а также повышение эффективности управления дорожными активами. Часто дорожные проекты АБР содержат подкомпоненты, включающие институциональное развитие – обучение сотрудников министерств и ведомств, разработку систем управления активами, консультационные услуги по обеспечению дорожной безопасности.

— Проводимые работы – это конкретные товары и услуги, создаваемые в рамках проекта для достижения результатов. Это может быть реабилитация или строительство дорог, мостов и тоннелей, внедрение системы управления дорожными активами (СУДА) и проведение тренингов для персонала, разработка и реализация планов по безопасности дорожного движения, а также проведение информационных кампаний для населения. Например, условная продукция проекта реконструкции автодороги Бишкек – Кара-Балта включала реабилитацию 52,5 км дороги, пилотный контракт на содержание, ориентированный на результат, и кампанию по повышению осведомленности о безопасности дорожного движения, что непосредственно способствует достижению результата проекта.

— Мероприятия – это конкретные действия, необходимые для создания продукции. Они могут включать наем консультантов по детальному проектированию и надзору за строительством, проведение тендеров и заключение контрактов на строительные работы, закупку материалов и оборудования, строительство и реконструкцию дорог, мостов и туннелей, а также мониторинг и оценку прогресса проекта. Каждый этап тщательно планируется и контролируется для обеспечения эффективности и своевременного выполнения.

— Вложения – это ресурсы, необходимые для реализации мероприятий. Они включают финансовые ресурсы (кредиты, гранты, собственные средства правительства), человеческие ресурсы (инженеры, строители, консультанты, специалисты по управлению проектами), оборудование и материалы (строительная техника, асфальт, бетон, дорожные знаки). Эффективное управление этими ресурсами является ключевым фактором успеха проекта.

— Риски и критические предположения – это потенциальные события, которые могут негативно повлиять на проект. Это могут быть задержки в строительстве из-за погодных условий, проблемы с поставками или недостаточной квалификации рабочей силы, рост цен на материалы и оборудование, недостаточное финансирование, а также несоблюдение экологических и социальных стандартов. СПМП определяет меры по управлению рисками и обеспечению успешного завершения проекта.

СПМП является динамическим инструментом, который может корректироваться по мере необходимости в процессе реализации проекта. Это позволяет учитывать изменения в условиях, рисках и потребностях, обеспечивая гибкость и адаптивность проекта к новым вызовам.

Прозрачность СПМП и ее доступность для всех заинтересованных сторон способствуют повышению доверия к проекту, а также обеспечивают эффективный контроль за его реализацией и достижением поставленных целей.

Платформа eOperations и другие электронные системы отслеживания реализации проектов

АБР использует платформу eOperations для сбора и обновления информации о проектах. Она служит централизованным хранилищем данных, включая отчеты о ходе выполнения, финансовые записи и показатели эффективности. Система может отображать прогресс проекта в сравнении с запланированными действиями, используя данные о заключенных контрактах и выплатах, а также обеспечивает прозрачность процесса реализации проекта и позволяет отслеживать его эффективность.

Также существует инструмент «Рейтинг реализации проекта» (РРП) – это инструмент оценки и управления рисками, используемый Азиатским банком развития (АБР) для мониторинга хода реализации проектов, финансируемых банком. Он позволяет выявить потенциальные

проблемы на ранней стадии и предпринять корректирующие действия, чтобы обеспечить успешное достижение целей проекта. РРП оценивает проект по пяти ключевым показателям: заключение контрактов, выплаты, финансовое управление, достижение результатов и соблюдение защитных мер. Каждый показатель имеет свой «балл» и общий рейтинг проекта оценивается по системе "светофор": зеленый (в процессе реализации), желтый (требует внимания) и красный (находится в зоне риска).

В дополнение к вышеуказанным инструментам также оцениваются заключение контрактов и выплаты. Данные показатели оцениваются на основе S-кривой, которая отображает прогресс проекта в сравнении с запланированными действиями, используя данные о заключенных контрактах и выплатах. Если фактические показатели отстают от плана на 10% или более, рейтинг становится "желтым" (требует внимания), а при отставании на 25% и более - "красным" (находится в зоне риска). S-кривые составляются на основе информации из плана закупок и обновляются ежеквартально.

Финансовое управление проектом также оценивается в ходе мониторинга реализации. Этот показатель оценивается на основе трех элементов: аудированных финансовых отчетов проекта (APFS), аудированных финансовых отчетов организации (AEFS) (если требуется) и соблюдения временных финансовых показателей. Оценивается своевременность предоставления отчетности, заключение аудитора, мнение о целевом использовании средств, наличие и содержание сопроводительного письма, а также соблюдение финансовых обязательств. Каждый элемент получает оценку, и среднее значение всех элементов формирует общий рейтинг финансового управления. Для проведения данного элемента мониторинга в рамках проекта проводится ежегодный аудит аккредитованными аудиторскими компаниями.

Национальная система управления государственными инвестициями: Положение и принципы

Кабинет министров Кыргызской Республики также уделяет большое внимание мониторингу эффективности проектов, финансируемых из государственного бюджета. Основные принципы и процедуры управления государственными инвестициями определены в "Положении по управлению государственными инвестициями" [2].

"Положение по управлению государственными инвестициями" определяет ряд ключевых принципов, которые служат основой для эффективного управления проектами развития в Кыргызской Республике. Эти принципы направлены на обеспечение прозрачности, подотчетности, целевого использования ресурсов и достижения максимального социально-экономического воздействия от проектов.

— Соответствие приоритетам развития: проекты государственных инвестиций должны быть направлены на достижение целей, определенных в национальных, отраслевых и территориальных программах социально-экономического развития. Это гарантирует, что инвестиции направляются на решение наиболее актуальных проблем и способствуют устойчивому развитию страны.

— Единый систематизированный процесс: "Положение" устанавливает единый порядок инициирования, отбора, подготовки, реализации, мониторинга и оценки проектов государственных инвестиций. Это позволяет обеспечить прозрачность и последовательность всех этапов управления проектами, а также создать условия для эффективного контроля и оценки их результатов;

— Измеримые показатели результативности и эффективности: каждый проект должен иметь четкие и измеримые показатели, которые позволяют оценить его эффективность и достижение поставленных целей. Это обеспечивает объективность оценки и позволяет принимать обоснованные решения по дальнейшей реализации проекта или его корректировке;

— Обязательная оценка эффективности: реализованные и завершенные проекты подлежат обязательной оценке эффективности, которая проводится по методикам, утвержденным уполномоченным государственным органом по экономическому прогнозированию. Оценка эффективности позволяет выявить сильные и слабые стороны проекта, извлечь уроки и использовать полученный опыт для улучшения управления будущими проектами.

— Ответственность должностных лиц: "Положение" четко определяет ответственность должностных лиц за планирование, реализацию, завершение и оценку проектов государственных инвестиций. Это способствует повышению дисциплины и ответственности исполнителей и обеспечивает эффективное управление проектами.

— Соответствие бюджетному законодательству: утверждение и финансирование проектов государственных инвестиций осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством и бюджетным циклом. Это гарантирует целевое и эффективное использование бюджетных средств и обеспечивает финансовую устойчивость проектов.

— Прозрачность и доступность информации: процессы и результаты управления проектами государственных инвестиций должны быть прозрачными и доступными для общественности. Это способствует повышению доверия к государственным инвестициям и обеспечивает общественный контроль за их эффективностью.

Соблюдение этих принципов является ключевым фактором успешной реализации проектов развития в Кыргызской Республике и достижения долгосрочных целей устойчивого развития страны.

Однако Положение не только определяет принципы, но и создает четкую институциональную структуру, распределяющую ответственность за управление государственными инвестициями. Центральную роль в этом процессе играют Министерство финансов Кыргызской Республики, осуществляющее функции по разработке и реализации государственной политики в области управления государственными финансами, включая государственные инвестиции; Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики, отвечающее за разработку и реализацию государственной политики в области экономики, инвестиций и регионального развития, включая оценку экономической целесообразности проектов; отраслевые министерства и ведомства, выступающие в роли исполнительных агентств, иницируя и реализуя проекты в рамках своей компетенции; и органы местного самоуправления, участвующие в процессе по согласованию, особенно в проектах, имеющих территориальное значение.

"Положение" устанавливает механизмы для эффективной координации и сотрудничества между этими различными участниками. Совет Кабинета министров Кыргызской Республики по фискальной и инвестиционной политике играет ключевую роль в отборе и одобрении проектов, основываясь на анализе приоритетности и доступных ресурсов. Информационная система управления внешней помощью обеспечивает прозрачность и доступ к информации о проектах для всех заинтересованных сторон. Регулярные совещания и консультации проводятся для координации действий и обмена информацией между различными ведомствами.

С целью повышения эффективности управления государственными инвестициями, происходит постоянное совершенствование национальной системы. Проводятся тренинги и семинары для сотрудников государственных органов, задействованных в управлении проектами; изучается и внедряется опыт международных организаций, таких как АБР, адаптируя его к местным условиям; разрабатываются методические материалы, улучшающие методики оценки проектов и мониторинга их эффективности.

Таким образом, "Положение по управлению государственными инвестициями" создает прочную основу для эффективного управления государственными инвестициями в Кыргызской Республике, способствуя достижению целей устойчивого развития и повышению благосостояния граждан.

Взаимодействие двух систем: синергия и сотрудничество

Системы мониторинга эффективности проектов АБР и Кыргызской Республики не существуют изолированно, , напротив, дополняют друг друга и создают синергетический эффект, способствующий успешной реализации проектов развития в стране. Взаимодействие двух систем основано на принципах партнерства, обмена опытом и совместного стремления к достижению максимальной эффективности и воздействия от проектов.

— Согласование целей и приоритетов: Как АБР, так и правительство Кыргызской Республики руководствуются Целями устойчивого развития, определенными ООН, а также национальными и отраслевыми стратегиями развития. Это обеспечивает согласованность действий и направленность усилий на решение общих задач.

— Обмен информацией и экспертизой: АБР и уполномоченные органы Кыргызской Республики активно обмениваются информацией о ходе реализации проектов, а также методологическими подходами и лучшими практиками в области мониторинга и оценки. Это позволяет обеим сторонам повышать свою компетентность и эффективность в управлении проектами.

— Улучшение национальной системы: Опыт АБР в области мониторинга и оценки проектов служит ценным источником знаний для совершенствования национальной системы управления государственными инвестициями. Кыргызская Республика активно изучает и внедряет лучшие практики АБР, адаптируя их к местным условиям и потребностям.

Синергетический эффект от взаимодействия двух систем мониторинга создает благоприятные условия для успешной реализации проектов развития в Кыргызской Республике и достижения поставленных целей устойчивого развития.

Взаимодействие двух систем не ограничивается согласованием целей и обменом опытом, но и проявляется в конкретных практических шагах. АБР и правительство Кыргызской Республики совместно разрабатывают проектные документы, обеспечивая согласованность подходов к мониторингу и оценке. Происходит согласование систем индикаторов, используемых АБР и национальной системой, для обеспечения сопоставимости данных и оценки общего воздействия проектов. Проводятся регулярные совместные миссии для оценки прогресса реализации проектов и выявления потенциальных проблем. Представители АБР участвуют в работе наблюдательных советов проектов, внося свой вклад в обеспечение прозрачности и эффективности управления. АБР предоставляет техническую помощь для укрепления институционального потенциала и совершенствования методик мониторинга и оценки в Кыргызской Республике.

Такое тесное сотрудничество способствует повышению эффективности использования ресурсов, улучшению качества проектов и достижению максимального социально-экономического воздействия от государственных инвестиций в Кыргызстане.

Выводы. Мониторинг эффективности проектов – это инвестиции в будущее Кыргызской Республики. Он позволяет обеспечить эффективное использование ресурсов, направленных на развитие страны, и достижение долгосрочных целей устойчивого развития, направленных на повышение благосостояния всех граждан.

В заключение, системы мониторинга эффективности проектов АБР и Кыргызской Республики являются неотъемлемыми элементами успешной реализации проектов развития и достижения целей устойчивого развития страны. Они не только обеспечивают прозрачность и подотчетность в использовании ресурсов, но и способствуют повышению качества проектов, их социально-экономического воздействия и устойчивости результатов. Благодаря взаимодействию и синергии двух систем, Кыргызская Республика получает возможность эффективно управлять государственными инвестициями, направленными на решение наиболее актуальных проблем и обеспечение долгосрочного благополучия граждан.

Сотрудничество АБР и правительства Кыргызской Республики в области мониторинга эффективности проектов является ярким примером успешного партнерства, направленного на достижение общих целей. Обмен опытом, совместные мероприятия по оценке проектов и постоянное совершенствование национальной системы управления государственными инвестициями способствуют повышению эффективности и воздействия проектов развития в Кыргызстане.

В конечном итоге инвестиции в эффективный мониторинг проектов – это инвестиции в будущее Кыргызской Республики. Это путь к обеспечению устойчивого развития, повышению качества жизни населения и созданию благоприятной среды для экономического роста. Только через прозрачное, подотчетное и эффективное управление государственными инвестициями Кыргызстан сможет достичь своих долгосрочных целей и занять достойное место в сообществе развитых стран.

Список использованной литературы

1. Азиатский банк развития. Инструкция по администрированию проектов от января 2024 года.
2. Об утверждении Положения по управлению государственными инвестициями: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 мая 2019 года № 232.
3. Азиатский банк развития и Кыргызская Республика: Информационный бюллетень, январь 2024.
4. Управление проектами: Учебное пособие / Н.В. Абрамов, Н.В. Мотовилов, Н.Д. Наумов. – Нижневартовск, 2008, 197 с.