

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КЫРГЫЗСТАНЕ

М.К. Кунакунов

Рассматриваются функции структур, действующих в рамках институциональной основы ГЧП в Кыргызской Республике. Перечислены факторы, препятствующие становлению и развитию ГЧП и даются риски при организации ГЧП. Предлагается создание совместных корпораций (государство и бизнес) по отраслям экономики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; инвестиции; институциональные органы государства; отраслевые корпорации; факторы; риски.

Необходимым условием успешной реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) является создание четкой, действен-

ной и эффективной институциональной основы. В Кыргызстане такая основа может быть сформирована из таких структур как:

Таблица 1– Основные функции по проектам ГЧП

Орган	Предполагаемое местоположение	Функции
Координационный Комитет по ГЧП	При президенте или премьер-министре	Межведомственная координация. Одобрение или отклонение проектных предложений по ГЧП. Одобрение/отклонение рекомендаций по заключению контракта. Принятие решения по основной политике в области ГЧП и вопросам ее реализации
Управление ГЧП	Министерство экономического регулирования	Контроль за качеством (изучение проектных предложений по ГЧП на предмет полноты и исполнимости). Определение отраслевой и региональной приоритетности. Техническая поддержка Координационного комитета ГЧП
Центр управления рисками	Министерство финансов	Изучение обоснованности и правомочности заявок на предоставление государственной поддержки. Финансовая состоятельность
Пункты ГЧП	Отраслевые министерства и местные органы власти	Определение проектов. Подготовка проектов (ТЭО). Отбор частных партнеров (проведение тендеров). Мониторинг реализации проектов и эксплуатации объектов

- высший межведомственный Координационный комитет по ГЧП;
 - центральное управление ГЧП при каком-либо министерстве;
 - отделы ГЧП как центральные пункты управления конкретными проектами ГЧП в отраслевых министерствах (таких как Министерство промышленности, энергетики и Министерство транспорта и коммуникаций) и местные органы власти;
 - центр Управления рисками как орган финансового контроля при Министерстве финансов.
- В таблице 1 дано описание основных функций структур, действующих в рамках институциональной основы ГЧП.

Одни проекты ГЧП в Кыргызстане будут осуществляться в нерегулируемых отраслях, другие будут регулироваться отраслевыми министерствами и местными органами власти. На начальной стадии важную роль играет регулирование посредством контракта. В этой связи государству необходимо разработать хорошие типовые контракты в каждой отрасли в рамках подготовки пилотных проектов ГЧП. Для обеспечения участия частного сектора в развитии инфраструктуры необходима постепенная трансформация роли государства и его превращение из органа, предоставляющего услуги, в орган, вырабатывающий политику, выступающий в роли разработчика планов, координатора, посредника и покупателя. В соответствии с такой трансформацией государство должно в течение ближайших 5 лет передать свои регуляторные функции вновь созданным независимым ор-

ганам и оставить за собой функции по выработке политики и отраслевому планированию.

В связи с этим в средне- и долгосрочной стратегической перспективе масштабное применение формы ГЧП для Кыргызстана должно обеспечить развитие устойчивой, конкурентоспособной и современной инфраструктуры и отдельных отраслей экономики страны.

В этом направлении, согласно целям проекта закона о ГЧП, должны быть созданы следующие необходимые правовые условия:

- обеспечение устойчивого долгосрочного финансирования развития инфраструктуры посредством мобилизации частных инвестиций;
- обеспечение технической, экономической и финансовой устойчивости инфраструктурных проектов посредством соответствующей подготовки проектов;
- повышение качества управления, эксплуатации и содержания объектов инфраструктуры посредством внедрения современных технологий и методик управления;
- повышение количества и качества услуг инфраструктуры для конечных потребителей посредством мобилизации дополнительных финансовых и человеческих ресурсов частного сектора;
- обеспечение финансовой устойчивости услуг инфраструктуры посредством полного возмещения издержек за счет конечных потребителей.

Следующим шагом в рамках исследования ГЧП предполагается создание ряда отраслевых корпораций. Среди представляющих некую базу

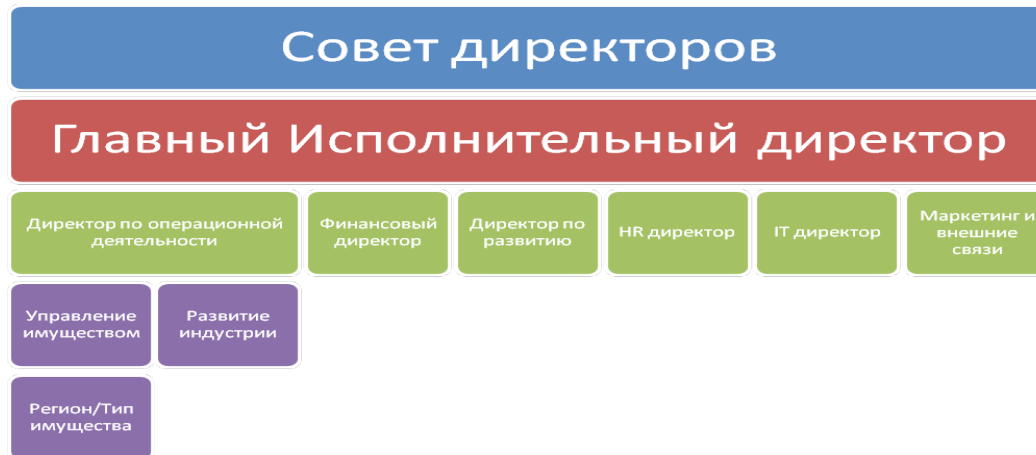


Рисунок 1 – Организационная структура корпорации

пилотных направлений применения механизма ГЧП выделяются корпорации:

- в сфере водопользования (питьевая, поливная вода);
- в сфере табачной отрасли;
- в сфере сельскохозяйственной переработки;
- в сфере туризма;
- в области лесного хозяйства;
- в мясной и рыбной отрасли;
- в сфере разработки и добычи угля;
- в сфере разработки и добычи золота;
- в области недропользования.

Для предприятий, возникающих на основе государственно-частного партнерства или Корпорации, предлагается первоначальная схема долей собственности в акционерном обществе: 51 % – доля государства; 25 % – доля граждан КР; 24 % – иностранные инвестиции.

В то время как министерства будут заниматься политико-стратегическими вопросами, Корпорация готова взять на себя роли оперативно-коммерческие, т. е. управлять сектором и зарабатывать деньги для своего существования и государственного бюджета. Подобные Корпорации успешно функционируют в КНР, странах Юго-Восточной Азии, Восточной и Западной Европы и т. д.

Предлагаемая краткая модельная организационная структура Корпорации представлена на рисунке 1.

Таким образом, выделяются следующие функции Корпорации:

- Оперативное управление государственным имуществом в соответствующей сфере.
- Заключение соглашений с международными организациями и компаниями.
- Развитие комплексного сервиса на международном уровне.

- Развитие отрасли.
- Улучшение законодательства.
- Стандартизация.
- Секторальное развитие индустрии (секторальные программы и проекты).

В данное время для успешной реализации ГЧП необходимо принятие ряда законопроектов. В качестве примера в применении механизма ГЧП создана базовая стратегическая документация в сфере туризма (Концепция развития туристической отрасли и Проект “Международная туристическая корпорация”). Учитывая высокий интерес к туристической инфраструктуре Кыргызстана, в частности со стороны казахстанских, российских и турецких инвесторов, данное направление вполне может стать потенциальным пилотным проектом по ГЧП.

В публичном пространстве актуальность и необходимость адаптации механизма ГЧП в Кыргызстане, имеют уже достаточную популярность: было проведено множество исследований и общественных дискуссий, опубликованы статьи по этой тематике, в том числе и на уровне государства. В этом смысле очевидно, что необходимый набор потребностей в ГЧП как со стороны государственной, общественной, так и бизнес-среды уже сформирован, что позволяет минимизировать законодательные, экономические и общественно-политические риски и угрозы в деле продвижения инициативы по ГЧП.

Тем не менее, в последующих шагах реализации ГЧП необходимо учитывать следующие возможные риски:

1. Существующая система управления и исполнения окажется неспособной управлять таким сложным процессом и сформулировать общенацио-

нальную рамку (готовность государства взять на себя ответственность).

2. Направляемые на этот механизм средства (государственные, донорские), в силу причастности к коррупционным схемам, могут быть разворованы или использованы неэффективно.

3. Затягивание процесса внутривластной стабилизации может негативно сказаться на ходе двусторонних переговоров, и доверие потенциальных инвесторов будет слабеть.

Неясность в вопросах передачи части прав собственности от государства бизнесу, отсутствие законов о государственной собственности, концессиях, национализации и других важнейших нормативных актов обуславливают чрезвычайно высокие риски инвестирования частных средств в объекты принадлежащей государству инфраструктуры. Законодательное закрепление прав пользования объектами государственной собственности за частными компаниями в рамках концепции государственно-частного партнерства (в первую очередь, концессий), предоставление правовых гарантий этим компаниям по возврату вложенных средств позволит значительно снизить риски частных инвестиций и активизировать процесс привлечения отечественного и зарубежного капитала в объекты государственной собственности.

Государство должно четко сказать бизнесу: есть объекты хозяйственной деятельности, остающиеся в государственной собственности, для развития которых необходимо привлечение частных инвестиций, “ноу-хау”, механизмов частно-собственного управления, но без изменения базовых отношений собственности, т. е. права собственности на эти объекты остаются за государством. Права пользования ими передаются бизнесу, а государство гарантирует законодательством и заключаемыми договорами возврат инвестору вложенных средств.

В то же время экономический потенциал концессий в Кыргызстане можно оценить как высокий. В качестве приоритетных направлений применения концессий должны рассматриваться объекты производственной инфраструктуры при условии сохранения их в государственной собственности и создания системы регулирования и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью частных компаний: автомобильные и железные дороги, аэропорты, электростанции, коммунальные системы.

Таким образом, основными препятствиями к становлению государственно-частного партнерства в Кыргызстане являются:

1. Законодательство.
2. Общество, власть и бизнес, имеющее слабое, искаженное и неполное представление о сути

концессий, практике их применения, возможных социально-экономических кратко-, средне- и долгосрочных последствиях.

3. Отсутствие комплексного подхода. Разработка проблемы концессий ведется в стране несистемно: власть сосредоточивается в основном на законодательных вопросах, не уделяя должного внимания экономическим и социальным проблемам, механизму функционирования и регулирования концессий. В то же время проблема концессий не сводится к одному или нескольким законам. Она имеет комплексный, институциональный характер и должна решаться на основе системного подхода.

4. Отсутствие координирующего и регулирующего органа. В настоящее время в сферу законодательной деятельности в области концессий как базовой формы государственно-частного партнерства вовлечено много разнородных организаций: комитеты законодательной власти, министерства и государственные службы, научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица. Все они, разрабатывая свои законопроекты, исходят из собственных представлений о концессиях, которые не имеют единой концептуальной основы.

5. Непрофессионализм государственных чиновников. Общее число специалистов в сфере государственного управления Кыргызстана, способных профессионально составлять долгосрочные концессионные договоры, ничтожно мало. Таких специалистов не готовят образовательные учреждения, отсутствуют соответствующие программы и спецкурсы. Нет методик по составлению государственными органами власти инвестиционных договоров с длительными сроками окупаемости инвестиций. Если учесть, что по такому договору государственная собственность переходит во владение и пользование частной компании на 20–50 лет, то можно понять ту ответственность, которая ложится на чиновника любого уровня, подписывающего концессионный договор от имени государства.

Пробелы в инвестиционных соглашениях и отсутствие судебной практики по решению спорных вопросов могут сделать любой проект партнерства нежизнеспособным.

Каждый из перечисленных факторов может “завалить” любой проект, но клубок земельных проблем оказывается еще более запутанным. Например, уже известны случаи, когда после того, как государственно-частное партнерство заявляло о заинтересованности в строительстве проекта, некие предприимчивые граждане совершали скупку участков и тем самым взвинчивали цену земли в несколько раз.

Если между участниками партнерства возникают какие-либо споры, их сегодня крайне сложно

решить в судебном порядке – национальный арбитраж не имеет соответствующей практики. Именно поэтому юристы советуют заранее исключить все неоднозначные моменты.

Нам в Кыргызстане необходимо избавиться от стереотипа, в соответствии с которым только частная компания эффективна, а государство является неэффективным собственником по определению. Если брать в качестве критерия эффективности прибыль, то в большинстве случаев это так. Но при объективном экономическом анализе нельзя смешивать эффективность с точки зрения хозяйствующего субъекта и эффективность для общества. То, что может быть эффективным для частной компании, вовсе не означает автоматически эффективность для общества. И наоборот: частная компания, например, никогда не станет держать избыточные мощности и дублирующие сети. Она их

выведет из оборота как неэффективные, а государство в интересах общества, хоть и с повышенными издержками производства, может и должно иметь “запас прочности”, достаточный для работы сетевых систем в чрезвычайных ситуациях.

Литература

1. *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. 288 с.
2. Закон Кыргызской Республики “О доверительном управлении государственным имуществом” от 3 июня 2011 года № 37.
3. Закон Кыргызской Республики “О государственно-частном партнерстве в развитии инфраструктуры в Кыргызской Республике” от 22 февраля 2012 года № 7.