

Авторы статьи: Гульнара Каликова - советник Kalikova & Associates
Альбина Рахмидинова - старший юрист Kalikova & Associates, 13 августа 2019 года

ЧТО НОВОГО В НОВОМ ЗАКОНЕ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ?

26 июля 2019 года официально опубликован новый Закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве». Закон вступит в силу через три месяца после опубликования, то есть 26 октября 2019 года. Чем отличается новый закон от действующего? Станет ли новый закон импульсом для развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в Кыргызстане?

ГЧП - долгосрочное соглашение между государственным партнером (государственные и муниципальные органы и организации) и частным партнером (инвестором) о строительстве и управлении государственными и муниципальными инфраструктурными объектами (дорогами, аэропортами, вокзалами, больницами, спортивными сооружениями и другими) с привлечением частных инвестиций.

О причинах принятия нового Закона о ГЧП

Государство на протяжении ряда лет пытается внедрить ГЧП в Кыргызстане. В 2012 году был принят действующий Закон о ГЧП, в последующие годы – ряд подзаконных актов. В 2016 году Правительство утвердило Программу развития ГЧП до 2021 года. Программа поставила цель – к 2021 году привлечь в строительство и управление инфраструктурными объектами частные инвестиции на сумму не менее 20 млрд. сомов. На сегодня (середина 2019 года) подписано три соглашения о ГЧП (создание центров гемодиализа, реконструкция кинотеатра, внедрение системы электронного билетирования на общественном транспорте в городе Бишкек), где общая сумма привлекаемых частных инвестиций не достигла и 5%.

Почему ГЧП не развивается в Кыргызстане? Тому есть ряд объяснений: недостаток политической воли со стороны государственных и муниципальных органов - по мнению многих государственных и муниципальных служащих проекты ГЧП слишком сложные и долгие в подготовке; недостаток знаний и опыта у государственных / муниципальных органов и у бизнеса в вопросах поиска и подготовки проектов ГЧП, противоречия и неэффективность законодательства о ГЧП.

Противоречия и неэффективность законодательства особенно проявились в процессе подготовки первого проекта ГЧП в Кыргызстане – организация четырех центров гемодиализа в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад. На подготовку технико-экономического обоснования проекта, получение согласований, проведение тендера и подписание соглашения о ГЧП между Министерством здравоохранения КР и победителем тендера ушло почти два года. Это можно объяснить как отсутствием опыта в ГЧП, так и пробелами в законодательстве. Несмотря на процедурные сложности, Министерство здравоохранения КР довело проект до логического завершения и подписало соглашение о ГЧП. Сегодня работа всех четырех центров гемодиализа запущена и около трехсот пациентов имеют возможность получать услуги гемодиализа самого высокого качества, отвечающие лучшим международным стандартам.

Хотя в целом законодательство позволяло использовать механизмы ГЧП, опыт реализации первого проекта выявил ряд сложностей в процедурах подготовки проекта и в разработке тендерной документации. Практика также показала неурегулированность порядка и сроков согласования документов, несоответствие подзаконных актов закону, невыполнимость и неэффективность некоторых законодательных требований. Эти и другие причины привели к необходимости пересмотра законодательства о ГЧП.

В середине 2017 года Министерство экономики инициировало пересмотр действующего и принятие нового Закона о ГЧП. В апреле 2018 года Правительство утвердило проект нового закона и представило его на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Обсуждение проекта длилось более года, от депутатов поступили десятки замечаний, многие из которых были учтены. На сегодня мы имеем новый Закон о ГЧП, который упростил процедуру инициирования и подготовки проектов ГЧП., устранил ряд противоречий. Навряд ли закон будет идеален и, скорее всего, при практическом применении в нем тоже найдутся недостатки, но в любом случае это шаг вперед к работающей модели ГЧП в Кыргызстане.

Так что же нового в новом Законе о ГЧП?

Перечень лиц, определяемых законом в качестве «государственного партнера», расширен

Новый Закон о ГЧП расширил перечень государственных партнеров (государственные и муниципальные органы и организации, которые вправе инициировать проекты ГЧП). Согласно новому Закону о ГЧП перечень «государственных партнеров», в который входят *государственные органы исполнительной власти, включая министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации, а также исполнительные органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, дополнен государственными и муниципальными учреждениями, а также акционерными обществами 50 и более процентов голосующих акций которых принадлежат государству.*

На практике расширение перечня означает, что инициировать проекты ГЧП может более широкий круг лиц. Например, большинство организаций, работающих в сфере здравоохранения, образования, спорта, культуры и других социальных сферах являются государственными и муниципальными учреждениями, теперь и они вправе рассматривать возможность использовать в своей деятельности модель ГЧП. Что касается акционерных обществ с государственным участием, то те, где количество государственных акций превышает 50%, также могут использовать модель ГЧП.

Согласование тендерных документов упрощено

Новый Закон о ГЧП упростил процедуру получения утверждений со стороны государственных органов. Вместо утверждения всех инициируемых проектов ГЧП / тендерных документов Министерством экономики и Министерством финансов, новый закон предусматривает согласование с министерствами только тех проектов, где планируются бюджетные инвестиции либо сумма инвестиций превышает 700 миллионов сомов. В других случаях государственные партнеры должны лишь уведомить Министерство экономики об инициировании проекта.

Облегчение процедур согласования должно привести к росту инициатив со стороны государственных партнеров и к ускорению процедур подготовки проектов ГЧП.

Снят барьер по количеству участников тендера

Новый Закон о ГЧП облегчил требования по количеству участников тендера – для проведения тендера достаточно подачи одной заявки. Исключением из этого правила являются тендеры по «крупным проектам», инвестиции по которым превышают 700 миллионов сомов (около 10 миллионов долларов США). По таким проектам тендер проводится при подаче не менее двух заявок, в ином случае тендер будет признан несостоявшимся. В то же время введено правило, по которому тендерная комиссия вправе провести повторный тендер, допускающий рассмотрение одной заявки.

Данное положение очень важно для Кыргызстана. Кыргызстан не имеет большого рынка, соответственно, привлечь интерес крупных инвесторов и большие объемы инвестиций довольно сложно. Практика показала, что по многим тендерам требование о наличии не менее двух заявок является непреодолимым барьером и многие тендеры по этой причине признаются несостоявшимися. Снятие требования о двух заявках облегчит частным инвесторам доступ к тендерным процедурам и, соответственно, повысит их интерес к участию в тендерах по проектам ГЧП.

Урегулирован порядок инициирования проектов ГЧП со стороны бизнеса

Новый Закон о ГЧП внес ясность в правила инициирования проектов ГЧП со стороны бизнеса. Инициатива частного инвестора (именуемая в законе «предложение о частной инициативе») должна быть принята либо обоснованно отклонена в установленные законом сроки. Если инициатива принята, то государственный партнер обязан объявить тендер, но при прохождении тендера должны учитываться как общие (правило одной заявки и другие, как описано выше), так и специальные для такой ситуации правила.

Например, если на участие в тендере, помимо заявки инициатора поступили другие заявки, и у других заявок более выгодное для государственного партнера предложение, то инициатор проекта все еще вправе стать победителем тендера, если приведет свое финансовое предложение в соответствие с условиями более выгодного финансового предложения. Если же частный инвестор – инициатор не воспользуется таким правом, то победителем тендера признается другое лицо, подавшее более выгодное финансовое предложение. Кроме того, в случае признания победителем тендера другого лица, то такое лицо должно возместить инициатору проекта расходы на разработку предложения о частной инициативе.

Данный подход основан на изучении международной практики, используемой в ряде стран. Такие правила создают больше прозрачности, предсказуемости и гарантий для частных инвесторов в процессе инициирования проектов ГЧП. В некоторых странах до 50% всех проектов ГЧП иницируются частными инвесторами, но для этого государство должно гарантировать им ясные и справедливые правила сотрудничества.

Процессы упорядочены и противоречия устранены

Помимо вышесказанных, новый Закон о ГЧП ввел ряд других новшеств – упорядочены процессы ГЧП, уточнены требования к обязательным положениям соглашения о ГЧП, внесены изменения в процедуры проведения тендера и другие. Большинство предложенных изменений направлено на облегчение и ускорение процедур, но есть и ограничивающие положения. Так, например, срок соглашения о ГЧП сокращен с 50 лет до 30 лет, в новом законе исключены некоторые виды финансовой и экономической поддержки со стороны государственного партнера. Однако, по нашему мнению, данные сокращения и исключения не умаляют прогрессивный характер нового Закона о ГЧП.

Новый Закон о ГЧП – шаг в развитии ГЧП в Кыргызстане, но это лишь видимая часть айсберга

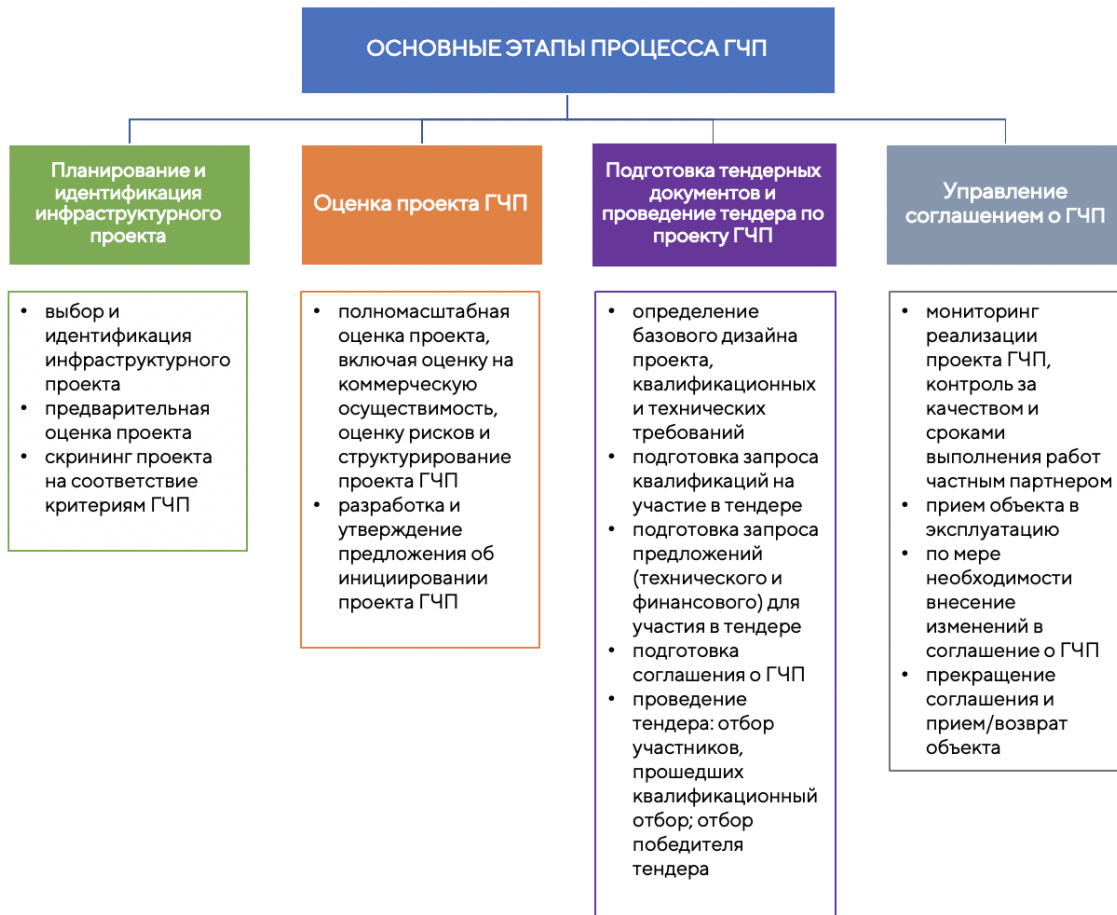
Безусловно, новый Закон о ГЧП значительно облегчит и ускорит процессы ГЧП, стимулирует государственных партнеров привлекать частные инвестиции в строительство и управление общественной инфраструктурой. Но одного закона недостаточно. Помимо закона, для системного и эффективного развития ГЧП необходимы:

- **Стандартизированные процедуры и правила идентификации, оценки, подготовки проектов ГЧП, проведения тендера и управления соглашениями ГЧП.** Закон устанавливает общие принципы и подходы, но для работы на практике государственным партнерам

необходимы стандартизированные процедуры и правила. Такие документы сэкономят время, повысят прозрачность и эффективность работы государственных партнеров, что, в свою очередь, повысит доверие частных инвесторов и стимулирует их инвестировать в проекты ГЧП.

- **Эффективная работа Центра ГЧП.** В июне 2019 года был создан Центр ГЧП при Министерстве экономики, основной целью которого является продвижение проектов ГЧП для развития государственной и муниципальной инфраструктуры. Развитие ГЧП будет во многом зависеть от качества и эффективности работы Центра ГЧП, что, в свою очередь, будет зависеть от профессионализма команды специалистов центра.
- **Список реализуемых и потенциальных проектов ГЧП.** На сегодня список реализуемых и потенциальных проектов ГЧП включает 23 проекта <http://www.ppp.gov.kg/ru/proekty2/>. На данный момент список носит фрагментарный характер, унифицированной системы и методологии поиска, идентификации и предварительной оценки проектов ГЧП не существует. Значение списка проектов велико, он является первым индикатором качества подготовки и реализации проектов в стране. Чем качественнее список, тем выше шанс у государства привлечь частные инвестиции в проекты ГЧП.
- **Подготовка специалистов в сфере ГЧП.** Квалифицированные специалисты в вопросах ГЧП – это движущая сила развития ГЧП. При этом обучать нужно не только государственных и муниципальных служащих, но и представителей бизнеса, гражданского общества и СМИ. В июне 2019 года более 40 государственных и муниципальных служащих прошли обучение и получили сертификаты международной программы АРМГ по основам ГЧП. Это – отличное начало, обучение нужно продолжать и расширять круг обучающихся. Необходимо запускать собственные программы обучения и проводить обучение регулярно.
- **Новая Программа развития ГЧП.** Имеющаяся на сегодня Программа развития ГЧП на 2016-2021 годы не соответствует реальности, цели – недостижимые, план мероприятий потерял актуальность. Необходимо разработать новую Программу, ставящую перед собой реальные и измеримые цели, а также конкретные действия, сроки и ответственных лиц по ее реализации.

С новым Законом о ГЧП открывается новая страница в развитии ГЧП в Кыргызстане. При системном и последовательном государственном подходе ГЧП может распахнуть двери для взаимовыгодного и эффективного партнерства государства и бизнеса, целью которого является улучшение инфраструктуры в стране.



Смотрите также статьи Г. Каликовой о государственно-частном партнерстве, опубликованные в Акипрессе 29 августа <http://analitika.akipress.org/news:5575> и 17 сентября 2018 года <http://analitika.akipress.org/news:5578>