Jamiyat va boshqaruv

Общество и управление / Society and Administration

2026/1(111)

O'ZBEKISTON RESPUBLIKASI
PREZIDENTI HUZURIDAGI
DAVLAT SIYOSATI VA BOSHQARUVI
AKADEMIYASI

doi

Crossref
Content
Registration

Toshkent – 2026

O'ZBEKISTON RESPUBLIKASI
PREZIDENTI HUZURIDAGI
DAVLAT SIYOSATI VA BOSHQARUVI
AKADEMIYASI

JAMIYAT VA BOSHQARUV

Общество и управление / Society and Administration

2026/1(111)

1997-yildan nashr etiladi

Toshkent – 2026

ISSN: 2181-7340
E-ISSN: 3093-9208

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ЭВОЛЮЦИЯ И СИНЕРГИЯ



Чолпон АЛКАДЫРОВА,
Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики имени Ж.Абдрахманова, проректор по академической и научной работе, доктор экономических наук

DOI: https://doi.org/10.66539/jb2026.1.013

Аннотация: в статье анализируется более чем десятилетний опыт развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в Кыргызстане. Рассматривается переход от устаревших концессионных моделей к современным гибким механизмам сотрудничества. Выявлены ключевые барьеры, такие как политические риски и отсутствие методики оценки рисков, а также предложены пути совершенствования законодательства через цифровизацию и секторальное разделение программ.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, законодательство в сфере ГЧП, концессия, защита инвесторов, анализ рисков*

Qirg'iz Respublikasida davlat-xususiy sheriklikning institutsional muhitini transformatsiya qilish: evolyutsiya va sinergiya

Cholpon Alkadyrova,
Qirg'iz Respublikasi Prezidenti huzuridagi J. Abdraxmanov nomidagi Davlat boshqaruvi akademiyasi, Akademik va ilmiy ishlar bo'yicha prorector, Iqtisodiyot fanlari doktori

Annotatsiya: maqolada Qirg'izistonda davlat-xususiy sheriklik (DXSh)ni rivojlantirishning o'n yildan ortiq tajribasi tahlil qilinadi. Unda eskirgan konsessiya modellaridan zamonaviy, moslashuvchan hamkorlik mexanizmlariga o'tish jarayoni ko'rib chiqiladi. Siyosiy tavakkalchiliklar va tavakkalchiliklarni baholash metodikasining yo'qligi kabi asosiy to'siqlar aniqlangan, shuningdek raqamlashtirish va dasturlarni tarmoqlar bo'yicha ajratish orqali qonunchilikni takomillashtirish yo'llari taklif etilgan.

Kalit so'zlar: *davlat-xususiy sheriklik, DXSh sohasidagi qonunchilik, konsessiya, investorlarni himoya qilish, risklar tahlili.*

Transformation of the institutional environment of public-private partnerships in the Kyrgyz Republic: evolution and synergy

Cholpon Alkadyrova,
Vice-Rector for Academic and Research Affairs at the Academy of Public administration under the President of the Kyrgyz Republic named after Zh.Abdrahmanov, Doctor of Economic Sciences.

Annotation: this article examines over a decade of experience in the development of public-private partnerships (PPP) in Kyrgyzstan. It analyzes the transition from an outdated concession-based model to more contemporary and flexible forms of cooperation. The study identifies key barriers, including political risks and the absence of a comprehensive risk assessment methodology, and proposes measures to enhance the legislative framework through digitalization and the sectoral differentiation of programs.

Keywords: *public-private partnership, PPP legislation, concession, investor protection, risk analysis.*

С переходом к рыночной экономике Кыргызстан столкнулся с необходимостью привлечения частного капитала для реализации государ-ственных проектов. Первым шагом стало принятие Закона «О концессиях» в 1992 году, который базировался на советских подходах и носил общий характер. Несмотря на тридцатилетнюю историю, этот механизм не получил широкого распространения из-за непрозрачности процедур и жесткости условий. Современный этап развития начался с 2009 года и ознаменовался принятием первого Закона о ГЧП, затем в 2012 году были приняты серия НПА, направленных на адаптацию к международным стандартам и создание специализированных институтов, таких как Центр ГЧП при Министерстве экономики КР.

Государственно-частное партнерство в Кыргызстане прошло несколько этапов развития, начиная с концессионных соглашений в 1990-х годах и до современного законодательства в сфере ГЧП, адаптированного к международным стандартам. И на сегодня имеются вопросы по возможности использования механизмов ГЧП и концессий в республике, поэтому сравним эти два механизма.

После перехода экономики Кыргызстана на рыночные рельсы, когда государство переживало фундаментальные изменения всей системы государственного управления, потребовалась разработка механизмов привлечения частного капитала в государственные проекты. Создание правовой базы началось с принятия Закона "О концессиях и концессионных предприятиях в КР" 6 марта 1992 года (№ 850). Он регулировал основные вопросы передачи государственного имущества в аренду частным компаниям.

Также он был основан на советских подходах, но позволял частным и иностранным инвесторам участвовать в эксплуатации государственных активов. Изменения, внесенные в законодательство в 2004 году разрешили иностранным компаниям получать концессии на равных

правах с местными компаниями. Хотя закон о концессиях существует в республике более 30 лет, за все годы он так и не получил широкого применения. Проблема заключается в том, что закон носит общий характер и не учитывает современные формы концессий, процедуры отбора концессионеров и распределения рисков слабо прописаны.

После смены власти в 2010 году правительство попыталось модернизировать концессионное законодательство и в 2012 году предложило новый закон о концессиях, о горной концессии, но проект так и не был утвержден. А с принятием закона о ГЧП интерес к концессиям был утерян, так как концессии остались в рамках старого закона 1992 года.

Таки образом, правительство КР осознавая необходимость привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты, в 2009 году принимает первый Закон о ГЧП. Но отсутствие подзаконных актов и самого видения развития ГЧП, его отличия от концессионного законодательства, привело к тому, что данный закон остался «мертворожденным», т.е. не работающим. В 2012 году был принят новый Закон "О государственно-частном партнерстве" (№ 7 от 22 февраля 2012 года), который впервые закрепил основные формы ГЧП, порядок заключения соглашения и реализации. В 2014 году было создано Агентство по привлечению и защите инвестиций, которое стало координатором инвестиционных проектов, в т.ч. ГЧП-проектов. В 2019 году принимается новая редакция Закона "О государственно-частном партнерстве“ (№ 95 от 22 июля 2019 года), в котором основные изменения коснулись следующих моментов:

• Определены правила конкурсного отбора – более четкие требования к отбору частного партнера;

• Регламентированы вопросы финансирования – возможны государственные гарантии, гранты, налоговые льготы;

• Введен механизм "предложение частной инициативы" – частные инвесторы могут предлагать проекты государству.

Далее, в июне 2019 года создается Центр ГЧП при Министерстве экономики КР, в качестве государственного ведомства по координации и оказанию поддержки государственным органам при разработке и реализации проектов ГЧП.

С 2020 года в Кыргызстане идет работа по дальнейшему совершенствованию механизмов ГЧП. На сегодняшний день ГЧП развивается на основе Закона, принятого в 2021 году, в соответствии с которым разработаны четкие правила проведения конкурса по проектам ГЧП, порядок подготовки проектов для финансирования за счет Фонда финансирования подготовки проектов ГЧП, условия и процедуры проведения прямых переговоров, разработаны типовые документы [1]. В 2022 году Кабинетом Министров КР принимается Программа развития ГЧП на 2022-2026 годы, в котором указаны определенные проблемы в развитии ГЧП в республике и пути их решения [2]. А именно:

• Слабая защита инвесторов – нет четких гарантий от национализации или изменения условий соглашения;

• Финансовые риски – государство не всегда может предоставить достаточные гарантии частным партнерам;
• Отсутствие опыта – государственные органы не имеют достаточной практики реализации ГЧП.
• Анализ рисков - отсутствуют правила оценки рисков по ГЧП-проектам.

В исследовании использован сравнительный и системный анализ правовой базы КР. Основной акцент сделан на сопоставлении механизмов ГЧП и концессии по семи критическим критериям: суть механизма, форма собственности, сроки, распределение рисков, финансирование, форма оплаты и цели соглашения. Также проанализированы программные документы, включая Программу развития ГЧП на 2022-2026 годы.

Исходя из вышеуказанного, в целях более четкого разграничения механизмов ГЧП и концессии предлагаются следующие критерии, позволяющие отличить рассматриваемые понятия (Таблица 1)[1].

Таким образом, в законодательстве Кыргызской Республики ГЧП и концессия являются разными механизмами сотрудничества между государством и частным сектором. Основные различия заключаются в правовой природе, распределении рисков, форме собственности и порядке регулирования.

Концессионное законодательство Кыргызстана на сегодня устарело и в отличие от ГЧП, концессии имеют более жесткие условия и менее выгодны для инвесторов. Поэтому в последние годы правительство больше ориентируется на ГЧП, а концессия постепенно отходит на второй план, так как она является традиционным механизмом передачи государственных активов частному сектору в аренду на определенный срок. Однако для отдельных секторов (например, в горнодобывающей промышленности) концессии по-прежнему могут быть полезным инструментом, так как по законодательству соглашение ГЧП не может быть применено в сфере горной добычи. А ГЧП — более современная и гибкая форма сотруд-ничества, которая допускает различные модели взаимодействия, доказательством которого является бурное развитие ГЧП в общемировом масштабе, в том числе в странах Центральной Азии [3].

Сравнительный анализ показал фундаментальные различия между двумя моделями сотрудничества:
• ГЧП признано более гибкой и современной формой, допускающей государственное софинансирование, гранты и налоговые льготы.
• Концессия остается жестким механизмом «аренды», где основные риски несет частный партнер, а оплата производится исключительно потребителями.

Важным результатом стало уточнение, что для горнодобывающей отрасли концессия остается единственно возможным инструментом, так как ГЧП в этой сфере законодательно запрещено.

Таким образом, развитие ГЧП требует апробирования, анализа и некоторого времени для адаптации к существующим условиям Кыргызстана. Несмотря на прогресс в развитии ГЧП на сегодняшний

Таб. 1.

Различия между ГЧП и концессией

Критерий	ГЧП	Концессия
Суть механизма	Гибкая форма сотрудничества, где частный партнер может привлекаться для проектирования, строительства, эксплуатации, финансирования, технического обслуживания и управления объектами.	Долгосрочная аренда или передача госимущества частному партнеру с обязательством его эксплуатации и возврата государству.
Форма собственности	Государство может сохранить за собой право собственности на активы или передать их частному партнеру на определенный срок. После окончания договора объекты могут оставаться у частного партнера или возвращаться государству (в зависимости от условий соглашения).	Государство остается собственником имущества, но передает его в управление частному партнеру. После истечения срока концессии объект возвращается государству в оговоренном состоянии.
Сроки договора	Срок устанавливается соглашением, обычно от 10 до 49 лет.	Обычно долгосрочные соглашения (до 50 лет), но могут варьироваться.
Распределение рисков	Гибкое распределение рисков между государством и частным партнером в зависимости от формы ГЧП.	Основные риски (финансовые, эксплуатационные) несет концессионер (частный партнер).
Финансирование	Может включать государственное софинансирование, гранты, налоговые льготы и гарантии.	Концессионер финансирует проект самостоятельно или за счет заемных средств. Государство может предоставлять поддержку в виде налоговых льгот.
Форма оплаты	Вариативно: возможны платежи от государства, плата потребителей за услуги, или комбинированные схемы.	Оплата осуществляется потребителями (например, плата за проезд по концессионной дороге).
Цель соглашения	Модернизация инфраструктуры, оказание общественных услуг, развитие экономики.	Вовлечение частного капитала в эксплуатацию государственных объектов.
Законодательное регулирование в КР	Закон о ГЧП адаптирован к международным стандартам, включает современные нормы	Закон о концессиях устаревший и требует обновления.

день в КР выявлен ряд системных проблем:

1. Слабая защита инвесторов: Отсутствуют четкие гарантии от национализации и стабильности условий соглашения при политических изменениях.
2. Дефицит компетенций: У государственных органов нет достаточного опыта реализации сложных проектов.
3. Методологический вакуум: Отсутствуют правила и методики оценки рисков ГЧП-проектов.

Поэтому необходимо совершенствование ГЧП по следующим направлениям:

• Развитие секторальных программ – принятие отдельных правил для ГЧП в социальной инфраструктуре (образование, здравоохранение, наука, спорт, культура, социальное жилье) и в коммерческой инфраструктуре (транспорт, энергетике и проч.).

Для объектов социальной сферы проекты ГЧП должны быть долгосрочными с большими возможностями государственной поддержки в плане налоговых льгот, отсутствия выплат государственному партнеру, льготных условий кредитования и проч.

• Создание механизмов защиты инвесторов – страхование рисков, разработка методики оценки рисков, гарантии государственных обязательств.

В последнее время одним из существенных рисков потенциальные инвесторы называют политические риски. Поэтому необходимо разработать механизм гарантии стабильности условий соглашения.

• Внедрение цифровых технологий – упрощение процедур подготовки и подачи заявки, регистрации и контроля реализации ГЧП-проектов с использованием возможностей цифровизации. Назрело время перехода проведения всех процедур ГЧП на электронный портал с возможностями предоставления всех документов в электронном виде с синхронизацией портала «Тундук».

Manba va adabiyotlar ro‘yxati:

1. Закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве» №98 от 11.08.2021 (в ред. от 31.07.2025).
2. Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики «О вопросах ГЧП в КР» №160 от 25.03.2022.
3. Алкадырова Ч.М. Государственно-частное партнерство: опыт зарубежных стран и законодательные основы его применения в Кыргызской Республике. Журнал «Известия ВУЗов». – 2012. №1.
4. Assesment of the Quality of the PPP legislation and of the Effectiveness of its Implementation, Kyrgyz Republic https://ppp. worldbank.org/ sites/default/files /2022-06/kyrgyz.pdf
5. Rifat Kamasak. Public-Private-Partnership-(PPP) as a Mechanism to Improve the Infrastructure Needs of Countries, November 2020/DOI:10.4018/978-1-7998-4978-0.ch012 In book: Handbook of Research on Global Challenges for Improving Public Services and Government Operations, Publisher: IGI Global Publishing (pp.222-241) https:// www. researchgate. net/publication /345731015_Public-Private-Partnership-PPP-as-a-Mechanism-to-Improve-the-Infrastructure-Needs -of-Countries 113