

ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ: БЛАГО ИЛИ БЕДСТВИЕ ДЛЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ?

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФОРМИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО ОБРАЗА КЫРГЫЗСТАНА

Подготовлено Н. ДОБРЕЦОВОЙ по материалам:

СУЛТАМБАЕВ М., БАЛАКУНОВА А., МАМЫРАЛИЕВА Н. А.

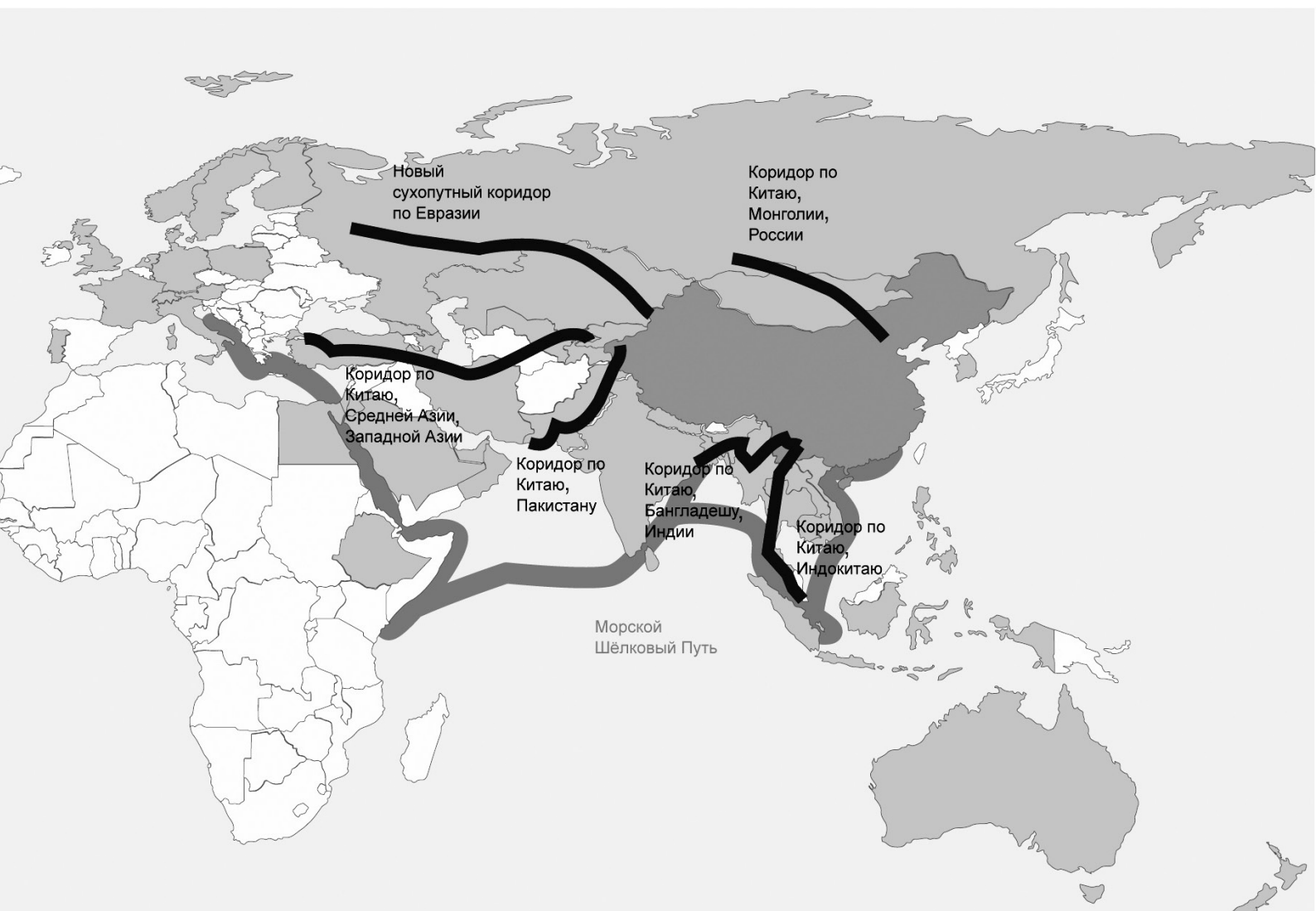
Блиц-исследование «Роль гражданского общества и местных сообществ

в привлечении внешних инвестиций в Кыргызскую Республику

(Инициатива «Один пояс – один путь»), Институт политики развития, – Б., 2021.

«Кыргызская Республика географически расположена в середине Великого шелкового пути, на стыке путей и цивилизаций, первой в истории транснациональной трассы, еще тысячелетия назад соединившей Восток и Запад. На сегодняшний день нет сомнения, что ей отведено одно из ключевых мест в проекте «Один пояс - один путь»».

ЮЙ ЧЖОЧАО, кандидат экономических наук, научный сотрудник Отдела стратегических исследований Института России, Восточной Европы и Центральной Азии Академии общественных наук Китая



«Проект строительства железнодорожной магистрали «Китай – Кыргызстан – Узбекистан» станет одним из альтернативных и важных звеньев Центральноазиатского участка Евразийской железнодорожной сети», – отметил 6 августа 2021 года Президент Кыргызской Республики Садыр ЖАПАРОВ, выступая на Консультативной встрече глав государств Центральной Азии в г. Туркменбаши, Туркменистан.

Глава государства отметил, что в наши дни имеются все предпосылки для превращения региона в один из важнейших хабов мировой торговли. На сегодня через территорию стран Центральной Азии проходят значимые транспортные коридоры, среди которых: ТРАСЕКА, ЦАРЭС, ШОС и другие.

Вместе с тем он отметил, что замкнутость региона Центральной Азии, не имеющего выхода к мировому океану, требует от стран ЦА наращивания усилий по повышению эффективности действующих и созданию новых транспортных коридоров, дающих возможность выхода наших стран к морским портам. Это является задачей стратегического значения.

«Для региона приоритетное значение имеет дальнейшее расширение международных автомобильных и железных дорог, создание логистических центров и транспортных терминалов. Развитие сухопутных перевозок внутри региона и сокращение связанных с перевозкой расходов повысит конкурентоспособность транспортных коридоров, пролегающих

через регион. Кроме того, предлагается продолжить совместную проработку «узких мест» по изучению функциональной совместимости между водным и наземным видами транспорта, которые обеспечат взаимовыгодное использование мультимодальных транспортных коридоров Центральной Азии».

Садыр ЖАПАРОВ также подчеркнул, что страны региона должны стремиться найти пути и средства для обеспечения лучшего функционирования и большей прозрачности рынков товаров и услуг, большей диверсификации взаимной торговли, что позволит сформировать общий экономический интерес. Нужно расширять сотрудничество в развитии отраслей экономики, с учетом сравнительного преимущества стран региона, осуществлять взаимодействие для эффективного распределения ресурсов и совершенствования экономической структуры на основе взаимной выгоды и устойчивого экономического развития. Необходимо стремиться к тому, чтобы Центральная Азия рассматривалась как некое единое экономическое пространство, основой интеграции которой станет взаимовыгодная стратегия экономического развития.

6 августа 2021 г,
Отдел информационной политики Аппарата
Президента Кыргызской Республики

Итак, Кыргызская Республика заинтересована в том, чтобы стать частью региональной транспортной системы, увеличить товарооборот и получить все выгоды от своего положения транснационального хаба. Эта цель достижима, в том числе через реализацию крупной инициативой «Один пояс – один путь» (далее – Проект ОПОП), которая предоставляет странам возможность улучшить свою инфраструктуру, расширить торговлю, связанность между собой и остальным миром и, таким образом, увеличить экономический рост и снизить уровень бедности. Суть инициативы заключается в том, чтобы с помощью крупных транснациональных инфраструктурных проектов соединить страны региона в единую торговую и производственную сеть, обеспечив выход к морю и внешним торговым

коридорам для всех стран региона. Инициативу выдвинуло правительство Китая, но объединяет она большое число стран, включая Кыргызстан и другие страны Центральной Азии, а ее реализация потребует значительных дополнительных действий со стороны всех участников. Необходимо будет принять и существенные риски, которые влекут за собой крупные проекты, направленные на улучшение транспортной инфраструктуры и расширение торговли.

Потенциальными выгодами инвестиций ОПОП являются улучшенные возможности доступа к рынкам и поставщикам для местных производителей и работников, включая доступ к рынку, реализацию местных сравнительных преимуществ (обеспеченность основными факторами производства, технологии и

преференции), мобильность людей и изменения в технологии, которые позволяют наращивать масштаб и осуществлять кластеризацию. Даже в отсутствие институциональных мер, укрепляющих торговые связи, инвестиции в транспортную инфраструктуру, сами по себе уже способны оказать умеренное влияние на изменение пространственной экономики. Среди стран Центральной Азии больше всех выигрывает Казахстан, за ним следуют Кыргызская Республика, Таджикистан и Пакистан¹.

Вместе с тем получение этого выигрыша во многом зависит от того, будут ли вовлечены в процесс все группы интересов, появится ли возможность и у гражданского общества, и у местных сообществ принять в нем осознанное участие. Участие этих групп особенно важно потому, что они оказывают влияние на формирование инвестиционного климата, могут стать как катализаторами инвестиционного процесса, так и сформировать препятствия. Пока, в 2021 году, гражданское общество и местные сообщества Кыргызской Республики трудно назвать катализаторами, и важно разобраться почему.

Анализ инвестиционных показателей Кыргызстана показывает, что за последние годы инвестиционный климат в стране ухудшился, о чем свидетельствуют данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Ключевой показатель – приток прямых иностранных инвестиций – сократился на 55,6% в 2020 году по сравнению с 2019 годом². Значение показателя реинвестированной прибыли по отношению к аналогичному периоду прошлого года составило только 41%³. Ухудшение ситуации связано не только с политикой внешних инвестиций Кыргызстана, но и с влиянием COVID-19, а также с настроениями общества, в частности, с китаефобией. По мнению экспертов, «не до конца исследованы вопросы трансформации инвестиционного климата для иностранных инвесторов с учетом стратегических задач государства и мирового опыта⁴». Незнание не способствует формированию эффективной политики в сфере внешних инвестиций.

Все это говорит о том, что со стороны правительств Кыргызской Республики, Китая и других стран требуются организационные усилия, направленные на построение многостороннего партнерства, включая партнерство с НКО, гражданским обществом в его формальном и неформальном выражении. Чтобы создать условия для этого партнерства, необходимо сначала в двустороннем, а затем в многостороннем порядке создать платформу с участием правительств двух стран (а затем и других присоединившихся стран), которая позволит разработать и внедрить в практику механизмы гражданского участия в разработке и реализации инвестиционной политики. Такие механизмы должны позволять гражданскому обществу (как в лице НКО, так и в лице местных сообществ) быть услышанным, применить свои ресурсы и навыки, реализовать собственные проекты. Важную роль в инвестиционном процессе играют также органы местного самоуправления.

Есть несколько сфер, где необходимы значительные усилия национальных правительств и общества. Институт политики развития провел бриф-исследование ситуации, чтобы понять, какова роль и возможности у НКО и органов МСУ в управлении процессами привлечения внешних инвестиций:

- роль НКО и местных сообществ в информировании и вовлечении заинтересованных сторон;
- роль НКО и местных сообществ в реализации принципа прозрачности;
- роль НКО и местных сообществ в реализации реформ внутри страны;
- роль местных сообществ в многостороннем сотрудничестве;
- роль НКО в улучшении восприятия внешних инвестиций со стороны Китая;
- роль органов МСУ и НКО в создании благоприятной инвестиционной среды;
- роль НКО и органов МСУ в управлении рисками.

Роль НКО и местных сообществ в информировании и вовлечении заинтересованных сторон

Гражданское общество в качестве налогоплательщика имеет право получать информацию об инвестиционных проектах, особенно выполняемых на условиях кредитов и займов, ставить вопрос о целесообразности

¹ По материалам Обзора Всемирного банка «Экономика одного пояса, одного пути: возможности и риски транспортных коридоров», Всемирный банк, 2020г.

² Статистика НСК КР по притоку/оттоку ПИИ за период 2019-2021гг.: <http://www.stat.kg/ru/statistics/investicii/>

³ Национальный статистический комитет КР. Структура поступления иностранных инвестиций. <http://www.stat.kg/ru/statistics/investicii/>

⁴ Формирование методов поддержки инвестиционной деятельности организаций (теория и методология): <http://geum.ru/aref/a463-3-ref.php>

и эффективности использования прямых иностранных инвестиций. Группа Всемирного банка подготовила аналитический отчет⁵ о направлениях иностранных инвестиций в экономику Кыргызстана. Этот документ дает возможность определить потенциальные границы участия гражданского общества в создании благоприятных условий для иностранных инвестиций.

НКО и гражданское общество может сыграть ключевую роль в создании благоприятной среды для привлечения инвестиций. Гражданское общество может и должно, с одной стороны, помогать власти прогнозировать последствия инвестиций и изучать отношение к ним со стороны населения, с другой – проводить разъяснительную работу среди населения в отношении выгод и угроз, вероятных от реализации инвестиций. В Кыргызской Республике одной из основных проблем привлечения инвестиций стали взаимоотношения инвестора с местным населением. Случалось, что местное население категорично выступало против того или иного инвестиционного проекта, и государство вынуждено было приостанавливать проект национального значения. В данном контексте, при тесном сотрудничестве с НКО и гражданским сообществом можно эффективно продвигать национальные инвестиционные проекты, с учетом национальных интересов.

Механизмы работы с общественным мнением по вопросам привлечения прямых иностранных инвестиций. Привлеченные внешние инвестиции на уровне Правительства КР и реализованные инвестиционные проекты в конкретном населенном пункте не всегда воспринимаются местным сообществом как продукт прямых иностранных инвестиций. В отдельных случаях формируется отрицательное общественное мнение в отношении проектов, реализуемых за счет прямых иностранных инвестиций. Основная причина – это отсутствие в СМИ освещения связи между созданными продуктами, результатами и привлеченными внешними инвестициями. По результатам опросов – причина в отсутствии или недостаточной прозрачности, открытости политики Правительства КР в отношении прямых иностранных инвестиций. Формирование в общественном сознании положительного образа прямых иностранных инвестиций, их

продуктов и результатов – это важная задача государства. Решение этой задачи можно было бы делегировать гражданскому обществу.

Гражданское общество может предложить альтернативные модели, парадигмы решения проблемы формирования общественного мнения по вопросам внешних инвестиций. Средства могут быть различные, в зависимости от целей и задач.

Информационные ресурсы гражданского общества. Недостаточно исследовано воздействие гражданского общества на инвестиционную политику Правительства КР и инвесторов через социальные сети. Этот ресурс может быть направлен как в позитивную, так и в негативную сторону. Чтобы усилить позитивный эффект, следует изучить практику интернет-пространства в отношении специальных социальных сетей, для внешних инвесторов в качестве инструмента изучения потенциальных возможностей и рисков вложения инвестиций. Правительство должно активно предоставлять таким субъектам преференции, создающие благоприятную информационную среду в социальных сетях. Например, в виде государственных заказов для создания благоприятного контекста для внешних инвестиций в социальных сетях.

Роль НКО и местных сообществ в реализации принципа прозрачности

Прозрачность в планировании проектов, бюджетных затратах и бюджетном процессе, а также в закупках, повысит эффективность отдельных инвестиций в инфраструктуру. Более того, высокая степень прозрачности необходима для укрепления доверия общества к инвестиционным решениям и стимулирования его вовлеченности. Очевидная роль НКО в данном процессе заключается в поддержке усилий правительства по созданию системы прозрачного управления. НКО Кыргызской Республики уже успешно работают в данной сфере, в частности, инициировав и осуществив массированную поддержку исполнения Национального плана по реализации инициативы «Открытое правительство» на 2019-2020 гг. Многие инициативы и мероприятия данного плана касались как раз прозрачности в сфере управления бюджетами, включая местные бюджеты, и в сфере закупок.

⁵ Группа Всемирного банка. Создание рынков в Кыргызской Республике, май 2021г.

Роль НКО и местных сообществ в повышении мобильности рабочей силы

Во многих странах действующие торговая политика и практика управления границами препятствуют трансграничной торговле. Облегчение импорта и экспорта товаров важно для стран, чтобы воспользоваться всеми преимуществами инвестиций ОПОП. Все страны коридора выиграют от открытых процессов закупок, более сильного управления. Учитывая риски, связанные со строительством коридоров ОПОП, страны могут также инвестировать в дополнительную корректирующую политику, системы социальной и экологической безопасности, повышение квалификации, в другую инфраструктуру, а также в мобильную рабочую силу. Роль НКО Кыргызской Республики в развитии систем социальной и экологической безопасности, повышении квалификации и мобильности рабочей силы может быть очень значительной при условии, что инвестиционные проекты будут иметь для этого необходимую составляющую, поскольку собственные источники финансирования данных задач для НКО внутри страны отсутствуют.

Территориальное неравенство ставит под угрозу инвестиции и реформы экономической политики, которые воспринимаются как источник неравенства. В частности, низкая мобильность рабочей силы может усугубить пространственные различия в доходах. Наибольшее пространственное воздействие от инвестиций ОПОП, вероятно, будет в Центральной Азии (включая Казахстан, Кыргызскую Республику и Таджикистан), которые являются относительно небольшими экономиками в регионах, исторически отключенными от мировых рынков и имеющими низкую мобильность рабочей силы. Потребуется пересмотреть комплекс вопросов, чтобы помочь решить проблему с пространственной мобильностью рабочей силы. Во-первых, это система прописки в Центральной Азии, часто называемая "внутренним паспортным требованием", в сочетании со строгими правилами для места жительства, где человек официально зарегистрирован. Большая часть населения живет в городской местности без регистрации. Но в большинстве случаев лица, проживающие в городе без прописки, не могут там официально работать и не имеют права пользоваться большинством государственных услуг, включая здравоохранение и государственное образование. НКО, специализирующиеся в вопросах прав

человека, помогают правительствам снижать воздействие этих ограничений, и в Кыргызстане данные ограничения уже не имеют прежней силы воздействия на мобильность рабочей силы. Однако в отношении мобильности рабочей силы в Кыргызской Республике возникают другие проблемы – низкий уровень квалификации, отсутствие внутренней миграционной политики, отсутствие жилищной и коммунальной инфраструктуры и другие экономические и социальные проблемы.

Роль НКО и местных сообществ в предотвращении конфликтов

Другой аспект участия НКО – предотвращение конфликтов и их медиация. Недостаточное исполнение закона об инвестициях, а также другие правовые и институциональные недостатки, влияющие на налоговый режим, пограничные процедуры, доступ к земле или электричеству, остаются приоритетными в повестке дня привлечения внешних инвестиций. Конфликт¹ между золотодобывающей компанией Centerra Gold Inc. и Правительством КР в отношении месторождения «Кумтор» еще более осложняет ситуацию с привлечением внешних инвестиций.

Наибольшее количество споров между инвесторами и Кыргызской Республикой, которые переросли в арбитраж, касались земельных участков и имущественных вопросов. На втором месте споры по недропользованию и добыче полезных ископаемых. Этот факт делает нормативные акты на местном уровне важными и оказывает значительное влияние на инвестиционную активность. Регулирование предпринимательской и инвестиционной деятельности находится под контролем органов МСУ и государственных администраций. Местные власти принимают решения о принятии местных налогов, распределении земли, информационных кампаниях для местных сообществ, инфраструктуре и обеспечении соблюдения правил. Возникает необходимость разработки эффективных механизмов взаимодействия институтов гражданского общества по вопросам внешних инвестиций на местном уровне.

Всего Кыргызстаном подписано 36 международных инвестиционных соглашений. По информации ЮНКТАД, по состоянию на 31 декабря 2018 г. общее число инвестиционных споров

¹ Деятельность «Кумтора» подчиняется только законам Кыргызстана—КГК. <https://ru.sputnik.kg/economy/20210610/1052809757/kyrgyzstan-kumtor-gold-sud.html>

(дел) достигло 942. Большинство международных арбитражных дел с участием Кыргызской Республики было решено в пользу инвестора. Выработке единого и понятного механизма урегулирования споров в досудебном порядке, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, своим потенциалом и мандатом должны содействовать Бизнес-Омбудсмен, Центр судебного представительства, бизнес-ассоциации. В данном случае это тоже возможная ниша для НКО (хотя бизнес-ассоциации не в полной мере можно отнести к таковым по своей сути).

Риски государства и инвестора в процессе урегулирования споров формата «инвестор - государство» или «инвестор - местное сообщество» должны быть сведены к минимуму. Это всегда в интересах обеих сторон. В этой связи необходимо обратиться и к альтернативным механизмам, в частности, к посредничеству между противостоящими в суде сторонами, а именно: обратиться к развитию таких инструментов, как медиация. В этом отношении Закон Кыргызской Республики «О медиации» однозначно расширяет инструменты досудебного разрешения споров с участием гражданского общества. Вероятное решение вопроса – создание платформы для участия гражданского общества, способствующей продвижению и защите инвестиций в КР совместно с Министерством инвестиций, Министерством экономики и финансов, Бизнес-Омбудсменом, Центром судебного представительства, бизнес-ассоциацией International Business Council и НКО, специализирующимися в вопросах медиации. Имеющийся институциональный потенциал вышеуказанных государственных органов напрямую зависит от их совместных действий с гражданским обществом в реализации государственной инвестиционной политики.

Роль местных сообществ в многостороннем сотрудничестве

Чтобы страны могли в полной мере воспользоваться позитивными вторичными эффектами от развития экономических коридоров, им необходима совместная работа в целях упрощения процедур торговли и улучшения управления границами, унификации стандартов создания инфраструктуры, согласования правовых стандартов и вопросов защиты инвесторов, что будет стимулировать дальнейшие инвестиции в коридоры ОПОП и контролировать экологические риски.

Необходимы основанные на риске подходы к

управлению границами, особенно в структурах, не связанных с таможенной. Правительствам стран, расположенных вдоль коридоров ОПОП, следует распространять информацию о торговых операциях, чтобы облегчить законные поставки. Обмен информацией может способствовать профилированию рисков для более эффективного распределения ресурсов. В этом отношении эффективным трансграничным «мостом» могут стать приграничные местные сообщества, которые способны наладить прозрачный торговый и культурный обмен и создать благоприятную среду для развития экономики, включая привлечение инвестиций.

Роль НКО в улучшении восприятия внешних инвестиций со стороны Китая

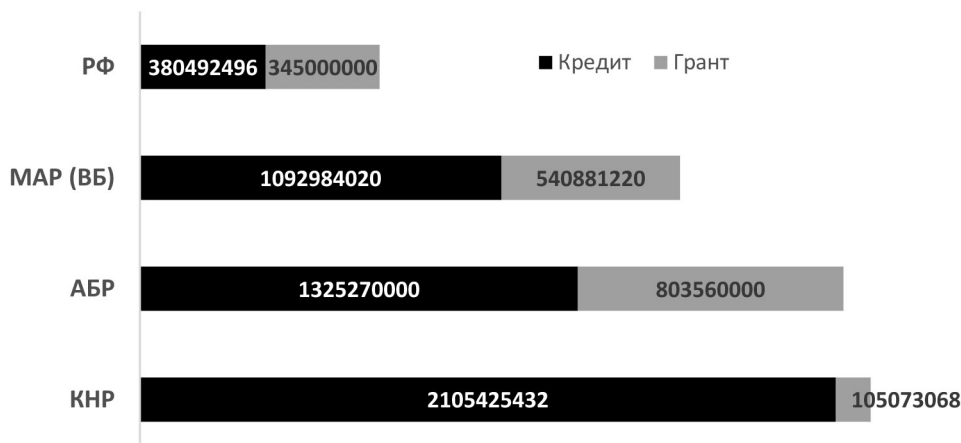
Формирование инициативы «Один пояс – один путь» как действительно многосторонней инициативы потребует выхода за рамки двусторонних договоренностей между странами. Для мониторинга и обеспечения выполнения работ существующие двусторонние отношения, которые Китай взрастил и установил, могут быть целесообразными в краткосрочной перспективе, особенно на этапах разработки некоторых коридоров, но неуместными на этапах эксплуатации, прежде всего при смягчении рисков. Рычаги долгосрочного институционального управления могут выполнять несколько функций, включая институционализацию координационных механизмов, предоставление платформы для публичной информации и прозрачности².

По мнению ЮЙ ЧЖОЧАО³, экономическое могущество Китая обеспечивает ему в строительстве «Один пояс – один путь» положение неформального лидера, который выполняет самую важную из всех функций – выделение финансовых средств на реализацию проекта. Для этого Китай уже учредил Фонд «Экономического пояса Шелкового пути» (ЭПШП), в который вложил 40 млрд. долларов как уставной капитал, и создал Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) для обеспечения финансовой основы инфраструктурных проектов. Фактически, как свидетельствует статистика, Китай проводил активную экономическую политику в странах Центральной Азии, в том числе в Кыргызстане, еще с середины 2000-х годов. После объявления

² По материалам Обзора Всемирного банка «Экономика одного пояса, одного пути: возможности и риски транспортных коридоров», Всемирный банк, 2020г.

³ Юй Чжочао. Кыргызстан и инициатива «Один пояс - один путь»// Постсоветский материк, апрель, 2016г.

Финансовая помощь Кыргызстану в разрезе доноров, по состоянию на 31 декабря 2020 года, в долл. США



Источник: Айтбаева Ч. Обзор внешней помощи Кыргызстану, 2021. <https://nashvek.kg/monitoring-vneshnej-pomoshhi/obzor-vneshnej-pomoshhi-kyrgyzstanu/>

указанной инициативы эта политика лишь получила идейное воплощение. «Китай считает Кыргызскую Республику приоритетным партнером во внешней политике. Я глубоко уверен в том, что Кыргызстан, бесспорно, является ключевым звеном в деле совместного построения проекта «Один пояс - один путь», – сказал бывший посол Китая в Кыргызской Республике Ци ДАЮЙ Инфоагентству «Синьхуа»¹.

Однако некоторые эксперты отмечают, что перспектива участия Кыргызстана в проекте «Один пояс - один путь» является неоднозначной, содержащей как шансы, так и вызовы^{2,3}. Приходится констатировать, что ни правительство, ни общество Кыргызской Республики пока еще не осознали всей стратегической важности партнерства двух стран. При этом в обществе Кыргызстана широко распространена китаефобия. Правительство Кыргызской Республики также пугает быстрый рост экономики Китая, рост геополитического влияния и экономического присутствия Китая в Кыргызстане, риски торгово-экономической экспансии со стороны Китая, растущие внешние долги Кыргызской Республики перед Китаем, прибытие в Кыргызстан многочисленной китайской рабочей силы и т. п.

Действительно, Китай является крупнейшим источником внешних инвестиций для Кыргызской Республики, и даже в формате внешней помощи китайское финансирование имеет, почти полностью, коммерческую основу и предоставляется в виде кредитов, а не грантов, как это делают другие страны и международные институты.

В данном аспекте необходимо более полное вовлечение НКО и местных сообществ в обсуждение воздействия внешних инвестиций Китая в двух целях. С одной стороны, НКО и местные сообщества действительно подвергаются данному воздействию и вправе не только достоверно знать эффекты и риски, но и иметь возможность принимать участие в определении приоритетов и мер по предотвращению рисков. Это связано с воздействием инвестиционных проектов на среду обитания местных сообществ. С другой стороны, НКО и местные сообщества могут способствовать формированию более благоприятного инвестиционного климата для совместных кыргызско-китайских проектов в случае, если будут более полным образом информированы и вовлечены в планирование и осуществление этих инвестиций.

Продолжение читайте в следующем номере журнала «Муниципалитет», где будут представлены роли НКО и органов МСУ в формировании благоприятной инвестиционной среды, а также в управлении рисками, которые порождают внешние инвестиции в транспортную инфраструктуру.

¹ Чрезвычайный и Полномочный Посол Китайской Народной Республики в Кыргызстане Ци Даюй: Отношения Китая и Кыргызстана стали образцом межгосударственного равноправного сотрудничества//Инфоагентство «Синьхуа».2016г.,24авг.

² Байков С.А. Шелковый путь: экономика и геополитика//Постсоветский материк.2016г.,№3.С.84–92.

³ Современная роль Кыргызстана в Шелковом пути, или Кого выбрать? [Электронный ресурс].URL:<http://knews.kg/2016/06/sovremennaya-rol-kyrgyzstana-v-shelkovom-puti-ili-kogo-vybrat/>