

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.Т. Тулебердиев

соискатель Международной академии управления, права, финансов и бизнеса
(Бишкек, Кыргызская Республика)

Строительство социальных объектов – одно из направлений архитектурно-строительного комплекса, которое способствует решению важнейшей государственной задачи – обеспечение населения качественными социальными услугами. В статье рассматриваются проблемы реализации строительных проектов социальной инфраструктуры в Кыргызской Республике и перспективы использования механизма государственно-частного партнерства в решении данной проблемы на взаимовыгодной основе.

Ключевые слова: архитектурно-строительный комплекс, социальные объекты, бюджетные расходы, проекты, государственно-частное партнерство, строительство.

Развитие современного архитектурно-строительного комплекса – одно из приоритетных направлений государственной социально-экономической политики Кыргызской Республики (КР), решающих множество социально-экономических проблем развития страны в целом и отдельных регионов в частности. Архитектурно-строительный комплекс представляет собой симбиоз взаимосвязанных сфер: территориальное планирование – градостроительство, включая изыскание и проектирование – жилищно-коммунальное хозяйство – производство строительных материалов – нормативное и технические регулирование – наука, профессиональное (профильное) образование и кадровое обеспечение. Реализация государственной политики, опирающейся на взаимное влияние указанных сфер, позволяет решать проблемы обеспечения граждан жильем и повышение их качества жизни, обеспечения объектами социальной и производственной сферы, формировать облик городов и поселений.

К сожалению, строительство социальных объектов – одна из самых сложных проблем в строительной практике республики. Без улучшения инфраструктуры невозможно улучшить качество жизни и экономическую

ситуацию в стране. Чем выше качество инфраструктуры, тем проще и комфортнее жить и работать, тем эффективнее любая экономическая деятельность.

В условиях экономической нестабильности и постоянного дефицита государственного бюджета в Кыргызской Республике, бюджетные расходы на развитие инфраструктуры в области здравоохранения, образования и культуры в последние годы снижаются. В результате существенно замедляется приток инвестиций на капитальное строительство социальных объектов, что, в свою очередь, отражается на обеспечении доступности качественных услуг, соответствующих современным стандартам. В этом контексте, помимо необходимости повышения эффективности бюджетных расходов, особое значение приобретает вопрос стимулирования притока частных инвестиций в социальную сферу. Эта проблема особенно остро стоит на местном уровне, поскольку социальная нагрузка на местные бюджеты выше, чем на республиканском уровне¹.

В настоящее время решение этих проблем возможно только путем взаимодействия государства и частного бизнеса. Государственные стратегии и программы, направленные на использование только

¹ В соответствии с главой 3 Бюджетного кодекса (БК) КР (утв. 16 мая 2016 г. и действ. от 12 августа 2020 г.) бюджетная система республики включает следующие бюджеты: (1) – республиканский бюджет (совокупность денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственных органов, подведомственных им бюджетных учреждений; республиканский бюджет утверждается ежегодно законом КР); (2) – бюджет Социального фонда; (3) – бюджет Фонда обязательного медицинского страхования; (4) – местные бюджеты (местный бюджет – бюджет местного сообщества айылного аймака и города, формирование, утверждение, исполнение и контроль которого осуществляют органы местного самоуправления; местные бюджеты утверждаются нормативными правовыми актами местных кенешей). Республиканский и местные бюджеты образуют государственный бюджет КР.

бюджетных ресурсов, не позволяют государственным органам и органам местного самоуправления (администраторам местных бюджетов) решать эти проблемы эффективно, качественно и в указанные сроки. В качестве альтернативы бюджетному методу финансирования можно рекомендовать использование механизма государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – взаимодействие государственного и частного партнеров по вопросам привлечения государственным партнером частного партнера к проектированию, финансированию, строительству, восстановлению, реконструкции инфраструктурных объектов, а также к управлению существующими или вновь создаваемыми инфраструктурными объектами и/или оказанию инфраструктурных услуг².

Одним из наиболее важных законодательных актов, регулирующих ГЧП в Кыргызской Республике, является Закон о государственно-частном партнерстве, который был принят в 2012 г.; его новая редакция была утверждена в 2019 г. в целях усовершенствования законодательной базы ГЧП, с учетом практического опыта применения данного Закона и приведения его в соответствие с успешной международной практикой. Другими словами, государственно-частное партнерство – это договор между государственным партнером (Заказчиком) и частной организацией (как правило, со среднесрочной или долгосрочной продолжительностью), заключенный на конкурентной конкурсной основе, где частный партнер выполняет государственные функции (например, предоставляет инфраструктуру и/или услуги для общественности) и разрабатывает наилучший способ обеспечения инфраструктуры или услуги (в зависимости от так называемой «спецификации конечно-го результата»), но где частный партнер также несет риск того, что если проект реализован некачественно, это напрямую коснется его прибыли (так называемое «распределение рисков»)^{3:4}.

В 2015 г. Организация Объединенных Наций (ООН) провозгласила 17 целей устойчивого развития (ЦУР) на период до 2030 года. Для достижения столь масштабных целей ресурсов государственного сектора недостаточно, в связи с этим, ведущая роль в достижении ЦУР отводится ГЧП, которое применяется в мировой практике для решения инфраструктурных проблем. Капиталовложения в инфраструктуру – главный драйвер экономического и социального прогресса,

обеспечивающий создание рабочих мест, повышение производительности труда, обеспечение качества жизни граждан [1]. Основной особенностью применения ГЧП в области ЦУР является необходимость перенастройки его целевого назначения на «благо людям» [2].

В 2016 г. Правительство КР утвердило программу развития ГЧП в Кыргызской Республике на период 2016–2021 гг. ГЧП упоминается также во многих стратегиях и программах развития страны, ее территорий, секторов (сегментов) экономики и как инструмент для повышения эффективности управления государственным и муниципальным имуществом.

Вопросами ГЧП занимаются два государственных органа: Министерство экономики и финансов КР (политика в сфере ГЧП; управление рисками в проектах ГЧП) и Агентство по продвижению и защите инвестиций при Правительстве КР (содействие в подготовке и реализации проектов ГЧП). В некоторых отраслевых государственных и муниципальных органах имеются специалисты по ГЧП⁵.

Хотя закон о ГЧП впервые был принят в Кыргызстане в 2012 г., первый проект ГЧП был реализован только в 2018 г. Такой длительный период разработки и реализации проектов ГЧП вполне приемлем для разных стран, так как необходимо в полной мере понимать все механизмы реализации подобных проектов. Реализация первого проекта всегда занимает много времени, поскольку происходит «обкатка» не только нового закона, но и подзаконных нормативных правовых актов о ГЧП, которые ранее никогда не применялись. Многие министерства и ведомства, которые участвовали в проекте, не имели такого опыта, поэтому принятие решений государственных органов заняли больше времени, чем многие ожидали.

Первым проектом ГЧП в Кыргызстане является проект «Организация услуг гемодиализа в городах Бишкек, Ош и Джалаал-Абад», целью которого является оказание качественных медицинских услуг посредством создания гемодиализных отделений. Победителем тендера объявлена компания «Фрезениус Медикэл Кэа Дойчланд ГмбХ». Соглашение по ГЧП было подписано 15 августа 2017 г., а 17 октября 2018 г. состоялось открытие диализного центра в г. Жалал-Абад. Это первый из 4-х диализных центров, который начал свою работу в Кыргызстане в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве (ГЧП) между Fresenius Medical Care и Министерством

³ Нормативная правовая база о ГЧП (в том числе Стандартные требования к запросам квалификаций и предложений для участия в тендере по проектам ГЧП (№ 69 от 18 мая 2020 г.); Правила проведения тендера по проектам государственно-частного партнерства (№ 28 от 6 февраля 2020 г.); Типовое соглашение о государственно-частном партнерстве (№ 28 от 6 февраля 2020 г.); Руководство по государственно-частному партнерству (№ 125 от 27 ноября 2020 г.) и др.) представлена на официальном сайте Министерства экономики и финансов КР. URL: <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/7/192> (дата обращения: 21.03.2021).

⁴ Официальный сайт Министерства экономики и финансов КР. URL: <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/7/192> (дата обращения: 21.03.2021).

⁵ Барьеры для частного сектора в развитии государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике / Отчет Национального института стратегических исследований Кыргызской Республики – Бишкек, 2013. URL: <https://docplayer.ru/67163315-Nacionalnyy-institut-strategicheskikh-issledovaniy-kyrgyzskoy-respublikii-otchet.html> (дата обращения: 21.03.2021).

здравоохранения КР. 1 февраля 2019 г. был открыт диализный центр в г. Бишкек. В городе Ош открытие центра состоялось 26 апреля 2019 г. На сегодняшний день на территории Кыргызской Республики функционируют все четыре гемодиализных центра.

В процессе реализации находятся также два проекта ГЧП – проект по строительству кинотеатра «Кызыл Кыргызстан» и проект по электронному билетированию на городском общественном транспорте в г. Бишкек.

На сегодняшний день в Кыргызстане в активной фазе подготовки и реализации находятся 32 проекта ГЧП; из них на стадии реализации – 3 проекта ГЧП, на стадии отбора частного партнера – 3 проекта ГЧП и на стадии подготовки – 26 проектов ГЧП (информация о проектах социального значения приведена в таблице).

Реализация проектов ГЧП в социальной сфере связана со значительными трудностями из-за неоднородности спроса, длительного срока окупаемости проектов, сложности прогнозирования притока потребителей и оценки социальных последствий. Инвестиции в социальную сферу считаются более рискованными и менее прибыльными, чем, например, вложения в проекты транспортной инфраструктуры. Из-за ограниченности бюджетных средств государство и особенно местные власти часто не могут просто заинтересовать частные компании во взаимовыгодных проектах.

Г. Каликова, известный юрист и эксперт в области ГЧП, отмечает следующее:

В Кыргызстане строительство редких объектов инфраструктуры происходит за счет внешних займов, размер которых составляет уже около половины внешнего долга страны. «Вот и получается, что у государства денег на инфраструктуру нет, поэтому ищут внешние займы. Но работать с частниками не хотят или, точнее, боятся, потому что боятся преследований со стороны правоохранительных органов, а частники боятся и не хотят работать с государством, потому что к государству доверия нет. А как же граждане?

Им приходится довольствоваться плохой инфраструктурой, разбитыми дорогами и тротуарами, ветхими больницами и школами, пришедшими в упадок государственными и муниципальными зданиями и сооружениями. Зато внешние долги растут. Получается, что государство, обладая огромными государственными активами (около 22 тысяч зданий и сооружений, более 400 объектов незавершенного строительства, более 600 тысяч единиц оборудования, 104 государственных предприятия и 32 акционерных общества, подавляющая часть которых убыточные) само не в состоянии содержать, управлять и развивать эти объекты. Но и наладить партнерство с частным сектором тоже не может из-за боязни взять ответственность. Видимо, так и придется государству, а значит, налогоплательщикам, содержать простоявшие и приходящие в упадок государственные объекты и государственные компании, большая часть которых на сегодня фактически мертвые» [3].

Весьма пессимистическая точка зрения, но не лишена объективности.

И все же государственные партнеры и частные инвесторы готовятся к реализации проектов ГЧП (таблица). В настоящее время, в период коронакризиса, уровень рисков реализации проектов достаточно высок, особенно для частных компаний. Риски в основном связаны с неопределенностью источников финансирования проектов ГЧП и недостаточным уровнем достоверности оценки их эффективности. Изменение стоимости проекта может быть связано с ростом инфляции или изменением обменного курса валют.

В целом можно выделить несколько групп проблем и ограничений для привлечения бюджетных средств в развитие социальной инфраструктуры. В первую очередь – это отсутствие эффективных механизмов оценки текущей обеспеченности и прогнозирования потребности в объектах социальной инфраструктуры на долгосрочную и среднесрочную перспективу. Во-вторых, привлечение внебюджетных средств сдерживает отсутствие единой системы управления инфраструктурными проектами и сферой ГЧП, как на государственном, так и на местном уровнях.

Проекты ГЧП в сфере строительства объектов социального значения в Кыргызской Республике на конец 2020 г.⁶

Наименование проектов	Государственный партнер	Объем инвестиций	Стадия
Строительство и эксплуатация учебной больницы при КГМА	Министерство здравоохранения КР	Около 150 млн долл. США	Стадия отбора частного партнера
Строительство 10 дошкольных учреждений в г. Бишкек	Мэрия г. Бишкек	Около 14 млн долл. США	Стадия отбора частного партнера
Строительство реабилитационного центра	Министерство здравоохранения КР	Около 17 млн долл. США	На стадии подготовки
Организация работы дневных реабилитационных центров для детей с ограниченными возможностями здоровья	Министерство труда и социального развития КР	Сумма не определена	На стадии подготовки
Строительство 20 школ в Кыргызской Республике	Министерства образования и науки КР	Около 30 млн долл. США	На стадии подготовки

⁶ Официальный сайт Министерства экономики и финансов КР. Информация о количестве разработанных проектов ГЧП. URL: <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/7/192/178> (дата обращения: 24.03.2021).

Решение проблем, связанных с реализацией проектов ГЧП по строительству объектов социальной сферы, требует согласованного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления, частного бизнеса и гражданского общества, в том числе в части повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, курирующих развитие сектора государственно-частного партнерства. Хотя частные партнеры финансируют планирование, строительство и эксплуатацию инфраструктуры и используют ее для предоставления государственных услуг, государственные органы несут ответственность за качество предоставления таких услуг. Для того чтобы лучше выполнять функции государственно-частного партнерства, государственные органы должны разработать методологию реализации проектов государственно-частного партнерства и четко определить промежуточные задачи для их реализации и организации, ответственные за каждую из этих задач.

Таким образом, привлечение частного бизнеса в строительство объектов социального назначения с помощью механизма ГЧП в Кыргызской Республике в условиях дефицита бюджетного финансирования позволит максимально эффективно и с наименьшими затратами удовлетворить спрос населения

на качественные социально-культурные услуги и будет способствовать дальнейшему развитию строительной отрасли как одной из приоритетных отраслей экономики.

Литература

1. Yescombe E.R., Farquharson E. Public-Private Partnerships for infrastructure: Principles of Policy and Finance. Second edition. Cambridge: Oxford; Elsevier Science, 2018. URL: <https://ru.scribd.com/book/380637878/Public-Private-Partnerships-for-Infrastructure-Principles-of-Policy-and-Finance> (дата обращения: 21.03.2021).

2. Руководящие принципы в области государственно-частных партнерств на благо людей в интересах достижения целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития // ЕСЕ/СЕСИ/WP/PPP/2018/3. URL: https://unece.org/DAM/cesci/ppp/Standards/ECE_CECI_2019_05-ru.pdf (дата обращения: 21.03.2021).

3. Каликова Г. Кыргызстан: Государственно-частного партнерства не будет... и инвестиций тоже / Информационное агентство АКИpress. URL: http://mnenie.akipress.org/unews/un_post:18670 (дата обращения: 25.03.2021).