

Особенности взаимодействия государства и частного бизнеса в транспортной сфере в Республике Казахстан

© 2014 Матаев Талгат Мустафаевич

кандидат экономических наук

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации

119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1

E-mail: Matayev_tm@mail.ru

Рассмотрена роль транспортной сферы в развитии экономики Республики Казахстан. Обоснована необходимость развития механизма частно-государственного партнерства в транспортной сфере. Исследован практический опыт реализации проектов частно-государственного партнерства в транспортной сфере в Республике Казахстан. Предложены модели частно-государственного партнерства при реализации концессионных проектов в транспортной сфере.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство, транспорт, транспортная инфраструктура, транспортная сфера, проект, концессия, концессионный проект.

Развитие транспортной сферы является одним из важнейших факторов экономического роста Республики Казахстан. Транспортному комплексу страны, представленному железнодорожным, автомобильным, речным и воздушным видами транспорта, а также автомобильными и железными дорогами, судоходными путями, отводится важнейшая роль в осуществлении межгосударственных связей¹.

Находясь на стыке Европы и Азии, Казахстан обладает значительным транзитным потенциалом, предоставляя азиатским странам географически безальтернативную наземную транспортную связь с Россией и Европой. Расположение Республики Казахстан в центре евразийского континента предопределяет его геополитическую роль транзитного моста между Европой и Азией, а также между Россией и Китаем².

Доля транспорта в ВВП Республики Казахстан в 2013 г. составила 8 % (рис. 1). Возможно-

сти увеличения валового национального продукта за счет экспорта транспортных услуг реализуются не полностью, поскольку положение отечественных перевозчиков на мировом рынке транспортных услуг не отвечает их реальным возможностям и ими не до конца используется транзитный потенциал страны.

Миссия Казахстана как транзитного звена между Западом и Востоком была известна давно. Издревле через его территорию проходил значительный отрезок Великого шелкового пути, который оказывал свое непосредственное влияние на развитие экономики государства. Времена изменились, но и в настоящий момент Республика Казахстан имеет возможность раскрытия своего транзитного потенциала, на что активно предьявляет спрос мировая экономика.

Для раскрытия потенциала Республики Казахстан как транзитно-транспортного коридора необходима качественная транспортная инфра-

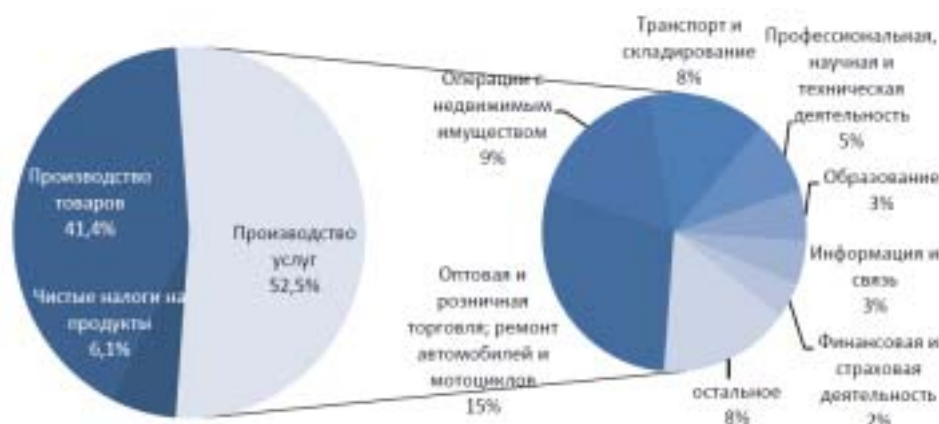


Рис. 1. Структура ВВП Республики Казахстан в 2013 г.

Источник. Агентство Республики Казахстан по статистике.

структура, отвечающая современным требованиям безопасности и комфорта. Однако в процессе ее формирования имеется основная проблема: для создания и поддержания высокотехнической транспортной системы необходим большой объем инвестиций в короткие сроки, что ложится тяжелым бременем на бюджет страны.

Осознавая необходимость безотлагательного решения этой дилеммы финансирования, в Республике Казахстан было решено использовать иные механизмы для выполнения государственных задач. Одним из таких механизмов стало частно-государственное партнерство (ЧГП), которое позволяет решить дилемму краткосрочных инвестиций в большом объеме, оптимально распределяет риски инвестиций в транспортную инфраструктуру, а также расходы между государством и частным сектором; контракт по ЧГП в сфере транспортной инфраструктуры обеспечивает долгосрочную ответственность за предоставление качественных услуг; с помощью использования ЧГП в транспортной сфере активно внедряются новые технологии и материалы за счет предпринимательских инициатив.

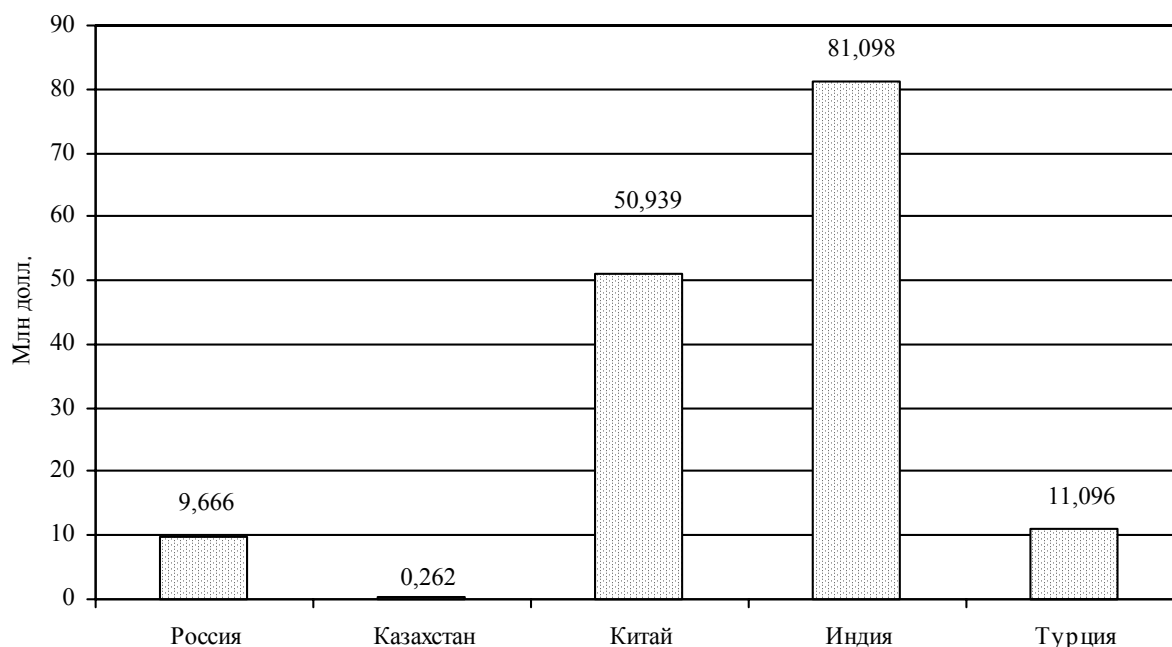
Привлекательность ЧГП для государства в транспортной сфере выражается в возможности решения системных проблем развития транспортной сферы, кроме того, это эффективный и проверенный мировой практикой способ решать проблемы, поскольку достигается кумулятивный положительный эффект, в том числе: снижение бюджетных

затрат за счет привлечения средств; повышение качества и эффективности работ и услуг; увеличение поступления от налогов и других выплат в бюджет; повышение инвестиционной и инновационной активности; возможность разделить риски³.

Привлекательность ЧГП для предпринимательских структур в транспортной сфере выражается в следующем: прямая государственная поддержка и участие; возможность долговременного размещения инвестиций под гарантии; возможность выбора из большого числа проектов в транспортной сфере⁴.

По данным Всемирного банка, в Республике Казахстан на транспорт приходится всего 2,5 % финансируемых за счет частного сектора инфраструктурных проектов ЧГП, тогда как их доля в Китае и Индии достигает 42,6 % и 26,4 %, соответственно. Главным образом это объясняется такими факторами, как качество нормативной базы, квалификация управленческого персонала и предпочтения директивных органов. Общий объем инвестиций в проекты ЧГП в транспортной сфере за период 1990 - 2012 гг. в Республике Казахстан составил 0,262 млн долл. (рис. 2).

На сегодня в Казахстане уже накоплен определенный опыт реализации проектов ЧГП в транспортной сфере. Два объекта (железнодорожная линия «Шар-Усть-Каменогорск» и пассажирский терминал международного аэропорта Актау) уже введены в эксплуатацию, характеристика которых представлена в табл. 1.



Страна

Рис. 2. Общий объем инвестиций в проекты ЧГП в транспортной сфере в 1990 - 2012 гг.

Источник. Составлено автором по: Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. URL: <http://ppi.worldbank.org>.

Таблица 1. Концессионные проекты “Строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии “Станция Шар-Усть-Каменогорск” и “Строительство и эксплуатация пассажирского терминала международного аэропорта Актау”

Показатели	Проект "Строительство и эксплуатация новой ж.-д. линии "Станция Шар-Усть-Каменогорск"	Проект "Строительство и эксплуатация пассажирского терминала международного аэропорта Актау"
Уполномоченный орган (Концедент)	Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан	Акимат Мангистауской области Республики Казахстан
Концессионер	АО "Досжан темир жолы"	"ATM Grup Uluslararası Havalimanı Yatırı ve İşletme LTD.Şti."
Цель проекта	Создание нового транспортного направления, исключая двойное пересечение гос. границы и прохождение таможенных процедур, сокращение расстояния в южном направлении и в западном на 92 км, ускорение доставки грузов на 12-14 ч	Развитие транспортной инфраструктуры в Мангистауской области в соответствии со Стратегией индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 гг.
Период реализации проекта	Строительство: с 01.08.2005 г. по 31.12.2008 г. Эксплуатация: с 01.01.2009 г. по 31.12.2028 г.	Строительство: 2008 г. - 2009 гг.; Эксплуатация: 28 лет 11 мес
Мощность проекта	Эксплуатационная длина - 150,92 км	Пропускная способность терминала составляет 450 пассажиров/ч, в том числе: по внутренним авиалиниям - 200 пассажиров/ч; по международным авиалиниям - 250 пассажиров/ч; согласно приложению 6 Договора концессии, являющемуся бизнес-планом концессионного проекта по строительству и эксплуатации нового пассажирского терминала г. Актау
Стоимость строительства	24 479,73 млн тенге	4 092,75 млн тенге
Дата подписания концессионного соглашения	Концессионное соглашение подписано 06.07.2005 г.	Концессионное соглашение подписано 10.12.2007 г.
Срок передачи объекта в государственную собственность	31.12.2028 г. (после завершения срока эксплуатации)	15.07.2010 г.
Государственная поддержка деятельности концессионера	Поручительство государства по инфраструктурным облигациям. Договор поручительства заключен на сумму: стоимость объекта (не более 21 427 млн тенге) + вознаграждение, начисленное за период обращения инфраструктурных облигаций, выпущенных в период строительства объекта	Предоставление государственной поддержки в рамках договора концессии не предусмотрено. Между тем, в соответствии с п. 5 разд. 1 приложения 2 Договора концессии концессионер имеет право обратиться за мерами государственной поддержки
Источники и структура финансирования проекта	Акционерный капитал - 11 861 млн тенге (14,3 %) Средства концессионера от размещения инфраструктурных облигаций - 25 434,0 млн тенге (85,7 %)	Финансирование проекта произведено за счет средств концессионера

Результаты проектов “Строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии “Станция Шар-Усть-Каменогорск” и “Строительство и эксплуатация пассажирского терминала международного аэропорта Актау” приведены в табл. 2.

Другие договоры концессии в транспортной сфере находятся в процессе реализации. Среди них: электрификация железнодорожного участка Макат-Кандыгаш; строительство газотурбинной электростанции в г. Кандыгаше Актюбинской области, а также строительство железнодорожных

участков Ералиево - Курсы и Коргас - Жетыген. Кроме того, планируется реализовать по схеме концессии еще около 20 проектов общей стоимостью 660 млрд тенге (около 4,5 млрд долл.)⁵.

В структуре транспортных проектов ЧПП в Республике Казахстан преимущественными по количеству являются проекты, связанные с реконструкцией и строительством аэропортов, по объему инвестиций - железнодорожные проекты (табл. 3).

Проекты в транспортной сфере за период 1990-2012 гг. в Республике Казахстан реализо-

Таблица 2. Результаты проектов ЧГП в транспортной сфере

Инфраструктурные проекты ЧГП	Выгода для государства	Выгода для потребителей	Успехи проекта
Концессионный проект "Строительство и эксплуатация новой ж.-д. линии "Станция Шар-Усть-Каменогорск"	Создание нового транспортного направления, исключающего двойное пересечение государственной границы и прохождения таможенных процедур Увеличение товарооборота между регионами Сокращение расстояния в южном направлении на 328 км и в западном - на 92 км	Ускорение доставки грузов на 12-14 ч; Психологический комфорт для населения	В настоящее время ж.-д. линия работает в режиме временной эксплуатации
Концессионный проект "Строительство и эксплуатация пассажирского терминала международного аэропорта Актау"	Увеличение объема производимых услуг по обслуживанию пассажиров, грузов и багажа по сравнению с объемом производимых аналогичных услуг, осуществляемых при эксплуатации пассажирского терминала АО "Международный аэропорт Актау" на момент заключения договора Повышение качества обслуживания пассажиров, грузов и багажа по сравнению с качеством аналогичной деятельности, осуществляемой АО "Международный аэропорт Актау" на момент заключения договора		В мае 2010 г. аэропорт г. Актау признали самым перспективно развивающимся аэропортом стран СНГ за 2009 г. Показатели текущей загрузки показали, превышающие показатели, запланированные на момент утверждения проекта и подписания договора концессии

Таблица 3. Количество проектов ЧГП и объем инвестиций по отраслям экономики в Республике Казахстан, 1990 - 2012 гг.

Отрасль	Подотрасли	Количество проектов	Объем инвестиций, млн долл.
Энергетика	Электроэнергетика	16	1,542
	Газоснабжение	11	604
	Энергетика, всего	27	2,146
Телекоммуникации	Телекоммуникации	5	7,999
	Телекоммуникации, всего	5	7,999
Транспорт	Аэропорты	2	0,031
	Железные дороги	1	0,231
	Автодороги	0	0
	Морские порты	0	0
	Транспорт, всего	3	0,262
Водоснабжение и канализация	Утилизация	1	0
	Очистные сооружения	0	0
	Водоснабжение и канализация, всего	1	0
Итого		36	10,407

Источник. Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. URL: <http://ppi.worldbank.org>.

вывались по концессионной схеме, проекту "с чистого листа" и контракту на управление и аренду (1 проект по каждой модели), а наибольший приток инвестиций пришелся на проекты по концессионной схеме (0,231 млн долл., или 88,2 % от общего объема инвестиций в транспортные проекты) (табл. 4).

Таким образом, в Республике Казахстан ЧГП в транспортной сфере осуществляется преимущественно при помощи концессионной схемы, проекта "с чистого листа" и контракта на управление и аренду.

Моделью ЧГП при реализации концессионных проектов в транспортной сфере выступает та-

кая форма концессии, как ВТО (Build - строительство, Transfer - передача, Operate - управление).

Выбор модели концессии ВТО обусловлен тем фактом, что в настоящее время эта модель ЧГП является единственно доступной с правовой точки зрения в Казахстане. Отметим, что один из серьезных рисков при реализации проектов с использованием модели ВТО - неисполнение концедентом взятых на себя обязательств по возмещению инвестиционных, эксплуатационных расходов.

В целях ограждения инвесторов и их кредиторов от инвестиционных рисков и оптимизации платежей из бюджета необходимо рассмат-

Таблица 4. Количество проектов ЧГП и объем инвестиций по вариантам моделей в Республике Казахстан

Отрасль	Концессия	Передача активов	Проекты "с чистого листа"	Контракты на управление и аренду	Всего
Количество проектов ЧГП					
Энергетика	2	22	0	3	27
Телекоммуникации	0	1	4	0	5
Транспорт	1	0	1	1	3
Водоснабжение и канализация	0	1	0	0	1
Всего	3	24	5	4	36
Объем инвестиций в проекты ЧГП, млн долл.					
Энергетика	623	1,523	0	0	2,146
Телекоммуникации	0	3,801	4,197	0	7,999
Транспорт	231	0	31	0	262
Водоснабжение и канализация	0	0	0	0	0
Всего	854	5,324	4,228	0	10,407

Источник. Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. URL: <http://ppi.worldbank.org>.

ривать схему ВТО с определенной адаптацией к казахстанским условиям. В соответствии с данной схемой возмещение инвестиционных затрат концессионера необходимо производить за счет средств государственного бюджета в рамках меры государственной поддержки - компенсации инвестиционных затрат концессионера, а возмещение эксплуатационных издержек и получение прибыли - за счет транспортных тарифов.

Одним из вариантов финансирования крупных проектов транспортной инфраструктуры может стать создание акционерного общества с уставным капиталом, представленным как государственными, так и частными инвестициями. Этот вариант дает государству не только финансировать проект, но и участвовать в управлении данным проектом, получать прибыль от его экс-

плуатации либо продать свой пакет акций на фондовом рынке.

По мнению автора, наиболее предпочтительными моделями ЧГП при реализации концессионных проектов в транспортной сфере, потенциально пригодными для условий Республики Казахстан, являются следующие:

1. Проектирование, строительство и эксплуатация транспортного объекта (DBO - Design, Build and Operate).

Данная модель предусматривает отношения ЧГП, основанные на едином договоре на проектирование, строительство и эксплуатацию транспортного объекта. Согласно такому договору государство финансирует проект за счет государственных средств и сбора доходов от пользования транспортным объектом без использования



----- Источник финансирования
 Гос. контракты с частным сектором

Рис. 3. Модель проектирования, строительства и эксплуатации транспортного объекта

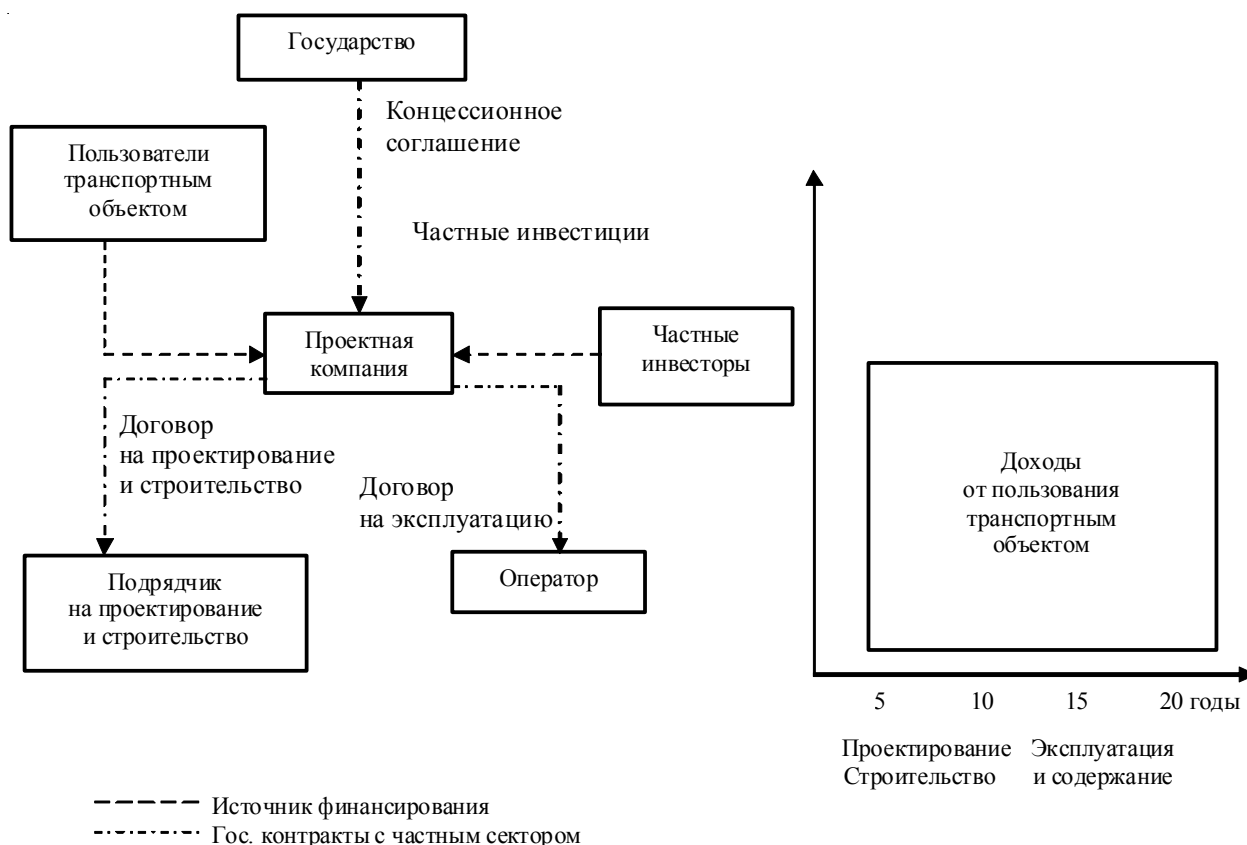


Рис. 4. Модель проектирования, строительства, финансирования и эксплуатации транспортного объекта

средств частного сектора. Такой подход стимулирует участников проекта к минимизации суммарных затрат на всех стадиях реализации проекта. На рис. 3 приведено графическое представление модели.

2. Проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация транспортного объекта (DBFO - Design, Build, Finance and Operate).

Государство заключает договор с частным сектором на все виды деятельности по реализации проекта. Частный сектор разрабатывает интегрированные решения для управления транспортным проектом. Эти решения основаны на минимизации затрат на всех стадиях проекта (включая стадию эксплуатации и содержания транспортного объекта). Частный сектор на основе единого концессионного соглашения участвует в финансировании проекта.

Риск спроса (риск транспортных потоков) полностью возлагается на частный сектор. Компенсация инвестиций, направленных на реализацию проекта, определяется суммой прогнозируемых доходов от пользования транспортным объектом. Поступление государственных средств при возникновении рисков событий не пре-

дусматривается. Эта модель может быть эффективной при предсказуемом, надежном и достаточно ожидаемом доходе от пользования транспортным объектом. Взаимодействие участников проекта приведено на рис. 4.

Предложенные модели ЧГП применительно к проектированию, строительству, эксплуатации и финансированию транспортных объектов носят предварительный характер. Они должны быть конкретизированы с учетом географического положения, климатических условий, степени участия государственных органов и ряда других условий.

¹ Государственная программа развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы Республики Казахстан до 2020 года: [утв. Указом Президента Республики Казахстан от 13 янв. 2013 г. № 725].

² Транспортная стратегия Республики Казахстан до 2015 года. Астана, 2006.

³ Левитин И.Е. Развитие государственно-частного партнерства на транспорте. М., 2010.

⁴ Там же.

⁵ Методические подходы и модели государственно-частного партнерства и кластеризация экономики регионов Казахстана. Алматы, 2014.