

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО В ДОРОГАХ: ЧЕРЕЗ ПОЛОСУ ПРЕПЯТСТВИЙ

ARTICLE

Традиционно государства были основными ответственными лицами за реализацию инфраструктурных проектов (как в части финансирования, так и в части строительства). Однако, за последние несколько десятилетий положение вещей начало меняться. Стремясь сократить долговые обязательства, но в то же время улучшить и расширить существующую инфраструктуру, государства стали привлекать частный сектор к заключению долгосрочных соглашений, по которым частная сторона отвечает за финансирование, строительство и/или управление инфраструктурным проектом государственного сектора в рамках схемы ГЧП. Для Казахстана, имеющего выгодное географическое положение между Европой и Азией, участие ГЧП в реализации транспортных инфраструктурных проектов особенно важно.

В начальный период развития ГЧП в автодорожном секторе Казахстана в 2007-2014 гг. были приложены большие усилия на подготовку и проведение конкурсов по определению концессионеров, которые, к сожалению, по разным причинам не состоялись. Основным результатом неудач являлось отсутствие заявок потенциальных концессионеров на участие в конкурсе. Это объяснялось низкой транспортной нагрузкой, рисками для инвесторов в связи с капиталоемкостью казахстанских дорожных проектов из-за их большой протяженности и стоимости их обслуживания с учетом климатических условий Казахстана, правовыми барьерами и пр.

Ситуация усугублялась последствиями мирового финансового кризиса в 2007 году, который ограничил доступ инвесторов к долгосрочному финансированию. Дорогие кредиты и нестабильность национальной валюты вынуждали потенциальных концессионеров раздувать требуемый уровень государственной поддержки.

В связи с этим большинство проектов, изначально предложенных для концессии, были реализованы с использованием внутренних ресурсов, а также внешних государственных заимствований, в том числе: Строительство (реконструкция) и эксплуатация участка «Алматы - Капшагай» автомобильной дороги «Алматы - Усть-Каменогорск», Реконструкция и эксплуатация участка «Астана - Караганды» автодороги «граница Российской Федерации (на Екатеринбург) - Алматы, через города Костанай, Астана, Караганды», Реконструкция и эксплуатация участка «Алматы - Хоргос» автодороги «Граница Республики Узбекистан (на Ташкент) - Шымкент - Тараз - Хоргос, через Кокпек, Коктал, Благовещенку, с подъездами к границе Республики Кыргызстан».

Таким образом, первоначальный опыт реализации концессионных проектов в дорожной отрасли Казахстана показал, что действующие на тот момент механизмы ГЧП и концессии не работали на практике. Тем не менее, государство, стремясь к развитию сотрудничества с частным сектором посредством механизмов ГЧП, и наличия соответствующей политической воли высшего руководства страны, провело соответствующую работу над ошибками, которая позволила сдвинуть с места развитие ГЧП в этой отрасли, о чем более подробно обсудим далее.



В настоящее время Казахстан уже имеет достаточно развитое законодательство, которым урегулированы понятие, принципы, участники, стадии реализации проектов ГЧП. Несомненным достижением нашего законодательства в сфере ГЧП является высокий уровень гарантий, который мы можем сегодня предоставить инвесторам и частным партнерам:

- платежи из бюджета (компенсация инвестиционных затрат, компенсация эксплуатационных затрат, вознаграждение за управление, плата за доступность и пр.);
- запрет на секвестирование финансовых обязательств, принятых на себя государством по договору;
- покрытие валютных рисков (для проектов особой значимости);
- возмещение убытков при досрочном расторжении договора по инициативе государства и прочее.

Одним из двигателей развития транспортной отрасли в Казахстане является Государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлы жол», утвержденная в апреле 2015 года. Программа «Нұрлы жол» предусматривает расширение государственно-частного партнерства в строительстве автодорог.¹

В рамках программы «Нұрлы жол» в 2017 году был заключен первый контракт ГЧП республиканского значения «Строительство и эксплуатации автомобильного пункта пропуска «Нұр жолы» на казахстанско-китайской границе. Строительство и функционирование объекта осуществлено в 2018 году. По результатам реализации проекта время прохождения автотранспорта по территории центра от начала регистрации до выпуска с пункта пропуска сокращено от 180 минут до 40 минут.

Параллельно, в рамках программы «Нұрлы жол» в 2015 году проведен двухэтапный конкурс по определению Концессионера на создание и эксплуатацию в течение 20 лет «Большой Алматинской кольцевой автомобильной дороги (БАКАД)» с протяженностью 66 км. По итогам проведенных конкурсных процедур определен победитель конкурса и в 2018 году между Правительством Республики Казахстан и победителем конкурса – турецко-корейским Консорциумом «Алсим Аларко-Макйол-СК-Корея Экспрессвей» заключен первый концессионный договор республиканского значения. В 2019 году были достигнуты договоренности по финансированию проекта. В начале текущего года между Правительством Республики Казахстан, Концессионером и Кредиторами проекта подписано Прямое соглашение. С текущего года на реализацию проекта планируется приток прямых иностранных инвестиций в сумме не менее 150 млрд тенге, что обеспечит строительство с ожидаемым завершением в 2022 году.

НАШИ УСЛУГИ:

- Корпоративные Услуги
- Технологии
- Недропользование
- Энергетика и ВИЭ
- ГЧП и Инфраструктура
- Разрешение Споров и Арбитраж

asialaw
PROFILES

CHAMBERS
AND PARTNERS

THE
LEGAL
500

IFLR
1000

• АЛМАТЫ

БЦ Нурлы-Тау
пр. Аль-Фараби 19
Блок 1Б офис 204
Казахстан 050059

• ТАШКЕНТ

Ул. Саида Барака 18 офис 22
Узбекистан 100060

¹ Государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015 - 2019 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 6 апреля 2015 года № 1030

В свою очередь, согласно проведенным анализам, планируемый сбор от платы за проезд за 15,5 лет составит 231 млрд тенге, за 25,5 лет — 570 млрд тенге, тем самым ожидается самоокупаемость проекта.

Таким образом, государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлы жол» оказала положительное влияние на расширение и развитие механизма ГЧП с получением опыта на достижение эффекта самоокупаемости при реализации крупных инвестиционных инфраструктурных проектов без нагрузки на республиканский бюджет.²

Следует отметить, что за последние десять лет, от первых концессионных проектов до настоящего времени был пройден большой путь развития сектора ГЧП. Был совершен прогресс в совершенствовании законодательного регулирования отрасли ГЧП, в том числе в результате проб и ошибок по тем или иным проектам.

Так, проект БАКАД заработал только со второй попытки, после того как первый конкурс в 2009 году не состоялся ввиду того, что не было представлено ни одной заявки. Основным камнем преткновения явился «земельный» вопрос, поскольку согласно конкурсной документации обязанность выкупа земельных участков предполагалось наложить на концессионера.

В 2015 при проведении второго конкурса были учтены предыдущие ошибки, в результате государственная сторона взяла на себя обязательства по предоставлению земель для строительства дороги и риски трафика. К тому же были внесены поправки в законодательство о концессии и ГЧП, в том числе:

- введение понятия «особо значимого проекта»;
- введение платы за доступность (компенсация инвестиционных затрат + компенсация эксплуатационных затрат + вознаграждение за управление);
- введение прямых соглашений и компенсаций за досрочное расторжение;
- механизм урегулирования валютных рисков через ВЗУ (вознаграждение за управление);
- возможность обращения в международный арбитраж и пр.

Данные изменения дали толчок для реализации не только проекта БАКАД, но и других крупных инфраструктурных проектов по схеме ГЧП и концессии в Казахстане.

Тем не менее, необходимо признать, что в настоящее время несмотря на все старания государства в создании благоприятных условий для реализации инфраструктурных ГЧП проектов, в том числе в области строительства дорог, наблюдается относительно низкая заинтересованность частного бизнеса в ГЧП в секторе автотранспортных услуг и строительстве автомобильных дорог. Вопросы ГЧП в достаточной степени охвачены законодательным регулированием Казахстана. Вместе с

² <https://primeminister.kz/ru/news/reviews/itogi-programmy-nurly-zhol-za-pyat-let-poyavlenie-platnyh-dorog-novye-rabochie-mesta-rost-gruzoperevozok-2133112>

тем, высокая стоимость строительства и эксплуатации объектов автотранспортной инфраструктуры при отсутствии гарантированного стабильного достаточного уровня доходности и, как следствие - высокие финансовые риски, являются основной причиной низкой заинтересованности частного бизнеса в участии в инфраструктурных проектах.

Также, к подводным камням при реализации инфраструктурных ГЧП проектов можно отнести:

- Искаженность положительного эффекта и преувеличение значимости реализации проекта ГЧП;
- Непроработанность вопроса предоставления земельных участков;
- Определение некорректной институциональной схемы, в том числе не соответствующей условиям проекта или нереалистичный механизм взаимодействия сторон;
- Неправильное распределение рисков по проекту и методов по их управлению;
- Неточные расчеты, превышение допустимого объема и необоснованность выбранных мер государственной поддержки, а также источников возмещения затрат и получения доходов;
- Невозможность финансового закрытия, в том числе в связи с рисками, не учтенными на стадии планирования проекта ГЧП;
- Необходимость разработки дорогостоящего и трудозатратного ТЭО всеми участниками конкурса по концессионным проектам особой значимости;
- Не проработанность условий изменения и расторжения договора ГЧП, распределения ответственности сторон и другие аспекты в зависимости от специфики проекта.

31 декабря 2019 года Постановлением Правительства РК была утверждена новая Государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2020-2025 годы. Программа направлена на создание транспортной инфраструктуры, которая будет комфортной и доступной для населения, повысит мобильность, производительность труда и качество жизни. В рамках программы до 2025 года планируется реализация 112 инфраструктурных проектов на общую сумму 5,5 трлн тенге.

Источниками финансирования реализации мероприятий и проектов программы предусматриваются, в том числе ГЧП, а также частные инвестиции на общую индикативную сумму 719 962 млн. тенге, что составляет 12,9% от планируемых инвестиций в транспортную отрасль в рамках программы.³

Учитывая заинтересованность государства в дальнейшем развитии сотрудничества государства и частного сектора при строительстве

³ Государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2020-2025 годы, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2019 года № 1055

автодорог в Казахстане, что подтверждается новой программой «Нұрлы жол» на 2020-2025 годы, считаем, что при грамотном планировании ГЧП проектов, устранении законодательных препятствий, как перечисленных выше, так и иных, предоставлении дополнительных налоговых и бюджетных стимулов для активного вовлечения представителей предпринимательства в отрасль, все это в конечном итоге вполне способно оказать положительный эффект и способствовать увеличению успешных проектов ГЧП в строительстве дорог в Казахстане.

© 2020 Unicase Law Firm

Юридическая фирма Unicase благодарит Вас за внимание и надеется, что данная информация окажется полезной для Вас. Информация, содержащаяся в данной публикации, предоставлена в сокращенной форме и предназначена лишь для общего ознакомления Клиентов. Просим обратить внимание, что она не может рассматриваться в качестве правового анализа и служить основанием для вынесения профессионального суждения. Юридическая фирма Unicase не несет ответственности за ущерб, причиненный каким-либо лицам в результате действия или отказа от действия на основании сведений, содержащихся в данной публикации.