



SOROS.KZ



# OPEN BUDGET FELLOWSHIP 2018

## ИССЛЕДОВАНИЕ

Строительство легкорельсового транспорта в Астане.  
Закрытость проекта Астана LRT для населения.

**Н. БАЙБУСЫНОВ**

Данная публикация выпущена в рамках проекта Open Budget Fellowship 2018, реализованного ОФ Zertteu Research Institute при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Содержание данной публикации отражает мнение автора и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан.

# СПИСОК ТЕРМИНОВ И СОКРАЩЕНИЙ

LRT (ЛРТ)

Light Rail Transport (Легкорельсовый транспорт)

ТОО

Товарищество с ограниченной ответственностью

ГУ

Государственное учреждение

ГК РК

Гражданский кодекс Республики Казахстан

# **СОДЕРЖАНИЕ**

Резюме .....	5
История проекта .....	7
Стоимость и участники проекта .....	11
Организационно-правовая форма заказчиков проекта .....	9
Соответствие проекта общемировым стандартам .....	11
Сравнение с успешными примерами .....	15
Рекомендации .....	22

## РЕЗЮМЕ

Данный отчет подготовлен по итогам исследования проекта строительства легкорельсового транспорта в г. Астана на предмет доступности информации о нём для населения.

Целью данного исследования была демонстрация того как может и должен выглядеть проект для того, чтобы отвечать всем общепринятым мировым стандартам в области инфраструктурных проектов.

### **Задачами данного исследования были:**

- Выяснить какую информацию имеет право знать население в области инфраструктурных проектов, финансируемых из государственного бюджета.
- Продемонстрировать международные ориентиры в области инфраструктурных проектов, которые соответствуют всем требованиям отчётности.
- Определить нормативное-правовое обоснование требований подобной отчётности со стороны общественности.

## ИСТОРИЯ ПРОЕКТА

Ещё в далеком 2005 году акимат принял программу «Новая транспортная система Астаны», в которой был проект строительства легкорельсового транспорта. Начало строительства было запланировано на 2008 год, но было отложено до конца 2009 года. Старт символического начала в итоге был в 2011 году. Но в 2013 году в строительстве было отказано из-за дороговизны. В 2015 году проект «разморозили» и к началу ЭКСПО-2017 его должны были закончить. Однако этого не произошло, формальное начало строительства произошло в мае 2017, активная фаза – осенью 2017. Окончанием строительства значится декабрь 2019 года. По состоянию на июнь 2018 года стройка активно ведётся после некоторой «спячки» весной.

**Диаграмма 1.** История проекта ЛРТ



- 2005** Принята программа “Новая транспортная система Астаны”
- 2008** Запланировано строительство легкорельсового транспорта
- 2009** Строительство отложено до конца 2009 года
- 2011** Старт символического начала
- 2013** В строительстве отказано из-за дороговизны проекта
- 2015** Проект “разморозили” и к началу ЭКСПО-2017 его должны были закончить
- 2017** Формальное начало строительства произошло в мае 2017, активная фаза - осенью 2017
- 2019** Окончанием строительства значится декабрь 2019 года

В 2011 году постановлением акимата города Астаны при Управлении пассажирского транспорта и автомобильных дорог была создана ТОО «Astana LRT». Если спросить жителя города Астаны со стажем о том, знал ли он тогда об этой организации – ответ вряд ли будет положительный. Предприятие стало известным примерно с 2013 года, когда озвучило и возглавило масштабные перемены в сфере пассажирского транспорта города Астаны. Самым амбициозным проектом из них стало строительство легкорельсового транспорта. Проблема, однако в том, что масштабы поставленных перед коммунальным предприятием задач настолько велики, что их невозможно выполнить только за счет бюджетных средств. Изначально инвестором должна была выступить французская компания, но стоимость не устроила Казахстан (2,3 млрд. евро). В итоге выбор пал на консорциум китайских компаний<sup>[1]</sup>.

Технико-экономическое обоснование LRT прошло государственную экспертизу еще в 2015 году и было утверждено Комитетом транспорта Министерства по инвестициям и развитию РК. При этом 80 процентов стоимости проекта покрывает заем Банка развития Китая, оставшаяся часть – софинансирование из республиканского бюджета. Как отмечают финансовые аналитики, условия кредитной линии с Банком развития Китая оцениваются как очень благоприятные для казахстанской стороны (2,5% годовых, срок кредита 20 лет, два года отсрочки оплаты основного долга). Кредитная линия была предоставлена под государственную гарантию Казахстана, и Китайский банк финансирует 80% стоимости EPC-контракта. Более того, в Китае достаточно низкие комиссии за организацию кредита (около 0,6%) в отличие от стран еврозоны (там более 2%).

Согласно плану, LRT соединит аэропорт и новый железнодорожный вокзал "Нурлы жол". Протяженность эстакады составит 22,4 километра, всего будет 18 станций в черте города и 19 единиц подвижного состава. По проекту надземное метро сможет перевозить до 146 тысяч человек в сутки. По всему городу линии не проложат, а если и решат построить – инфраструктура правого берега совершенно для этого непригодна и потребуются очень много времени, а самое главное – средств, чтобы адаптировать правый берег под проект. В обществе остро стоит вопрос – так ли вообще нужен этот проект городу? Будет ли окупаемость и за чей счёт будет возврат долгов китайской стороне? Проект ставит эти вопросы, но однозначного ответа пока нет.

## **СТОИМОСТЬ И УЧАСТНИКИ ПРОЕКТА**

В обществе стоит напряжённость по поводу этого проекта, а ещё большая напряжённость по поводу работы всего ТОО «Astana LRT». Неэффективная растрата бюджетных средств, слабый менеджмент и работа с населением, отсутствие реальной пользы для граждан Астаны – вот лишь малый список вопросов, стоящих перед ТОО «Astana LRT» и пока что нерешаемых. Из последнего в качестве примера: осенью 2017 своей бредовой идеей о взимании платы с каждой семьи в Астане (около 4000 тг) в качестве транспортного сбора ТОО «Astana LRT» вновь обратила на себя внимание общественности с негативной стороны<sup>[2]</sup>. Идея возникла ввиду провала организации по всем фронтам своих проектов и по причине финансовых трудностей.

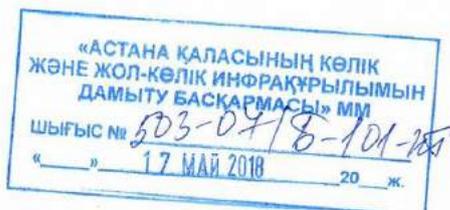
Разумеется, все эти цифры и сроки были упомянуты в разного рода средствах массовой информации, поэтому для объективности нашего исследования мы отправили запрос компетентному органу в лице ГУ «Управление транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Астаны». Мы задали следующие вопросы:

- 1.** Каков размер финансирования ТОО «Astana LRT» бюджетными средствами?
- 2.** Каков размер финансирования проекта легкорельсового транспорта из бюджетных средств?
- 3.** Какие сроки окончания строительства проекта легкорельсового транспорта?

На наш запрос пришёл следующий ответ:

<sup>1</sup> <https://informburo.kz/stati/legkorelsovyi-tramvai-v-astane-sem-pyatnic-na-nedele.html>

<sup>2</sup> [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/kazhstantsyi-otreagirovali-avtobusnyiy-sbor-3800-tenge-327667/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazhstantsyi-otreagirovali-avtobusnyiy-sbor-3800-tenge-327667/)



**Жителю города Астаны  
Байбусынову Нурзату Сериковичу  
Тел.: +7(701)9530518**

*На обращение, поступившее на Электронный портал Правительства Республики Казахстан*

Рассмотрев Ваше письмо, ГУ «Управление транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Астаны» сообщает следующее.

Акиматом города Астаны в лице ТОО «Астана LRT» осуществляется реализация проекта «Новая транспортная система города Астаны. LRT (участок от аэропорта до нового ж/д вокзала)» (далее – проект LRT).

Ориентировочная стоимость проекта составит от 1,3 до 1,9 миллиарда долларов США. Для реализации проекта привлечён Консорциум китайских компаний, проект финансируется Банком Развития Китая.

Ввод в эксплуатацию линии LRT запланирован на конец 2019 года.



**Заместитель руководителя**

**Д. Боранбаев**

Исп.: Абдуалиев Р.  
Тел.: 556747

Полученный ответ никакой новой информации не дал. Однако любопытно будет взглянуть подробнее кто является застройщиком, тем более далее будет описана интересная ситуация с ними. Это консорциум трёх китайских компаний - China Railway №2 Engineering Group Co., Ltd, Beijing State-Owned Assets Management Co., Ltd и China Railway Asia - Europe Construction Investment Co., Ltd. Год назад, видимо ещё не осознавая особенности ведения бизнеса по-казахстански, консорциум разразился гневной тирадой по отношению к контрагенту договора по строительству LRT, т.е. ТОО «Астана LRT», которая внезапно перестала таковой быть и переложила контроль за проектом на новую организацию – ТОО «Дирекция по строительству LRT». Новая организация, по мнению китайского консорциума, стала намеренно чинить препятствия по проекту, о чём и было сказано в письме к Нурсултану Назарбаеву от китайского консорциума.

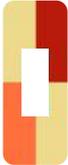


Печатами трёх китайских подрядчиков заканчивается письмо в адрес Н.А.Назарбаева

В случае изменения контракта с Китаем по такому масштабному строительному проекту как LRT, казахстанской стороне придётся возместить все расходы по проделанной работе. Тогда как китайский консорциум уже провёл подготовительные работы и начал проектирование ещё весной 2016 года. Следовательно, штрафные санкции повлекут за собой расходование огромных средств, предположительно, из государственного бюджета<sup>[3]</sup>. Бросается в глаза большое количество участников проекта строительства LRT и чтобы не запутаться в них давайте отобразим их графически:

<sup>3</sup> <https://informburo.kz/stati/kitayskie-kompanii-pozhalovalis-nazarbaevu-chto-im-meshayut-stroit-lrt-v-astane.html>

**Диаграмма 2.** Участники проекта

	Акимат города Астаны
	Заказчик ТОО «Астана LRT»
	Финансовый институт Государственный банк Китая
	Юридический консультант Компания PWC (Великобритания)
	Подрядчик: Консорциум, в составе компаний China Railway №2 Engineering Group Co., Ltd, Beijing State-Owned Assets Management Co., Ltd и China Railway Asia - Europe Construction Investment Co., Ltd
	Технический надзор Компания BUREAU VERITAS (Франция\США)

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА ЗАКАЗЧИКОВ ПРОЕКТА**

Давайте более подробно разберём организационно-правовую форму двух ключевых организаций этого проекта – ТОО «Астана LRT» и ТОО «Дирекция по строительству LRT». С уверенностью можно сказать, что оба предприя-

тия являются субъектами квазигосударственного сектора, т.к. их учредителем является акимат города Астаны, а управление осуществляет ГУ «Управление пассажирского транспорта и автомобильных дорог города Астаны». Как правило, субъекты квазигосударственного сектора создаются в форме акционерных обществ, государственных предприятий. Однако здесь организации созданы в форме товариществ с ограниченной ответственностью, что в квазигосударственном секторе встречается гораздо реже.

Товарищества с ограниченной ответственностью менее прозрачны, их деятельность сложнее мониторить, их отчётность скудна либо вообще отсутствует. Статья 77 Гражданского кодекса РК определяет следующее: «Товариществом с ограниченной ответственностью признается учрежденное одним или несколькими лицами товарищество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров; участники товарищества с ограниченной ответственностью не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов». Посмотрим на налоговые отчисления ТОО «Дирекция по строительству LRT» и ТОО «Астана LRT»<sup>[4]</sup>:

№	Наименование	Тип	РНН	БИН	Дата регистрации	Дата снятия с учёта	Причина снятия с учёта
1	Товарищество с ограниченной ответственностью "Астана LRT"	ЮЛ	620300341106	110540005586	12.05.2011		

Информация об уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет в компетенции налоговых органов (в соответствии с пп. 1. п.1 статьи 557 Налогового Кодекса РК, данная информация не является налоговой тайной)

тыс. тенге

Вид налога	В 2013 году	В 2014 году	В 2015 году	В 2016 году	В 2017 году	В 2018 году, по состоянию на 1-ое число отчетного периода
Налоговые поступления	31 740,1	30 458,9	65 511,4	264 048,9	28 967,6	128 266,1

№	Наименование	Тип	РНН	БИН	Дата регистрации	Дата снятия с учёта	Причина снятия с учёта
1	Товарищество с ограниченной ответственностью "Дирекция по строительству LRT"	ЮЛ	620200540800	170240001157	02.02.2017		

Информация об уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет в компетенции налоговых органов (в соответствии с пп. 1. п.1 статьи 557 Налогового Кодекса РК, данная информация не является налоговой тайной)

тыс. тенге

Вид налога	В 2013 году	В 2014 году	В 2015 году	В 2016 году	В 2017 году	В 2018 году, по состоянию на 1-ое число отчетного периода
Налоговые поступления	0	0	0	0	29 436,3	28 199,5

<sup>4</sup> kgd.gov.kz

До 2016 года проектом строительства LRT занималось ТОО «Астана LRT», но затем было совершенно неожиданно создано ТОО «Дирекция по строительству LRT». Теперь первое занимается проектом Новой Транспортной Системы города Астаны (общественный транспорт, школьные автобусы, единая служба такси и т.д.), а её функции по LRT переданы новому товариществу. В Уставе ТОО «Дирекция по строительству LRT» значится следующее:

**7. Товарищество осуществляет деятельность до окончания и ввода в эксплуатацию проекта «Новая транспортная система города Астаны. LRT (участок от аэропорта до нового железнодорожного вокзала)». (далее – ЛРТ).**

Для нашего исследования это означает фокусировку именно на ТОО «Дирекция по строительству LRT», т.к. тема изучаемого нами вопроса – проект легкорельсового транспорта в городе Астана. Предметом деятельности ТОО является «Профессиональная, научная и техническая деятельность» и «Консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления». Уставной капитал в Уставе товарищества почему-то не указан, однако портал реестра государственных предприятий определяет следующее<sup>[5]</sup>:

**Идентификатор** КАЗ-610515  
**БИН** 170240001157  
**РНН** 620200540800  
**ОКПО**  
**Наименование (рус. яз)** ТОВАРИЩЕСТВО С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ "ДИРЕКЦИЯ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ LRT"  
**УСТАВНЫЙ КАПИТАЛ**  
**Уставной капитал, тг.** 26 000 000,00  
**Гос. вклад, тг.** 26 000 000,00  
**Гос. участие, %** 100,00  
**Регистратор** Не определено  
**Свободно вклад, тг.** 26 000 000,00

100% государственное участие с вкладом в уставной капитал в размере 26000000 тенге

## **СООТВЕТСТВИЕ ПРОЕКТА ОБЩЕМИРОВЫМ СТАНДАРТАМ И СРАВНЕНИЕ С УСПЕШНЫМИ ПРИМЕРАМИ**

Общемировая практика отчётности субъектов квазигосударственного сектора подразумевает наличие шести документов. Давайте соотнесём ТОО «Дирекция по строительству LRT» с этими требованиями:

**1.** Состав совета директоров. В нашем случае, т.к. это ТОО, наличие Совета директоров не подразумевается, но должно быть наличие персонального состава организации в его высших должностях. Эта информация на сайте присутствует, но в очень узком варианте.

<sup>5</sup> <https://www.gosreestr.kz/ru/>



**Генеральный директор**  
Ермуханов Адельша Магрупович



**Первый заместитель  
генерального директора**  
Карсакбаев Бахыт Серикбаевич



**Заместитель генерального  
директора по безопасности**  
Жансеитов Аликбек Акбузауевич



**Заместитель генерального  
директора**  
Уразбеков Марат Жанабергенович



**Заместитель генерального  
директора**  
Шарапиденов Олжас Булатович

**2.** Годовой финансовый отчёт. На сайте компании и на сайте реестра государственных предприятий информация отсутствует.

**3.** Годовой отчёт о деятельности. На сайте компании и на сайте реестра государственных предприятий информация отсутствует.

### **ЭЛЕКТРОННОЕ ДОСЬЕ**

Аудиторские отчеты (0)

Документы по ФХД (0)

Прочая документация (0)

Решения органов управления (5)

Учредительные документы (3)

4. Документы корпоративного управления. Сюда могут относиться различные внутренние регламенты, кодексы, правила внутреннего распорядка и т.д. Информация отсутствует.

5. Стратегия развития организации. На сайте компании информация отсутствует, на портале реестра государственных предприятий изначально кажется, что информация есть, но фактически, проходя далее по ссылке ничего нет<sup>[6]</sup>.

#### ОТЧЕТЫ

 249 - План развития для госпредприятий, АО и ТОО с гос.участием (с 06.07.2015) / ранее: шаблон "140 - План..." (2)

 248 - Отчет по исполнению плана развития для госпредприятий, АО и ТОО с гос.участием (с 22.09.2015) / ранее: шаблон "141 - Отчет..." (1)

**Регион** Алматинская р.а.

**Нас. пункт, дом, кв.** ул.Касыма Аманжолова, здание 26

**Телефон** 8 (7172) 25-84-15, 25-84-20

**Факс** 8 (7172) 25-84-08

**e-mail** [lrtastana@gmail.com](mailto:lrtastana@gmail.com)

**Веб-сайт** [www.clrt.kz](http://www.clrt.kz)

6. План закупок. На сайте компании информации нет, но полная информация присутствует на портале государственных закупок, правда в разобранном виде, необходимо какое-то время поработать с сайтом, чтобы найти нужную информацию. Единого консолидированного плана на определённый год, к сожалению, нет.

Мы провели анализ крупных инфраструктурных проектов по всему миру и выявили некоторые обязательные компоненты и закономерности в области их прозрачности для населения на примере их сайтов, т.к. именно там человек ищет необходимую ему информацию. Для большей ясности необходимо провести сравнение крупных строящихся инфраструктурных проектов пусть и с диаметрально противоположными задачами – легкорельсовый транспорт Астаны и Крымский мост. Основные пункты, по которым мы проведём сравнение, взяты нами на основании положений Кодекса финансовой прозрачности и дополняющего его Руководства (справочника) по финансовой прозрачности. Эти документы охватывают три столпа прозрачности любых проектов, в том числе инфраструктурных - фискальная отчетность, фискальное прогнозирование и бюджетирование, а также анализ и управление финансовыми рисками. Кодекс и Руководство – фундаментальные нормативно-правовые акты, которыми руководствуется и призывает использовать мировое сообщество в качестве инструментария Международный валютный фонд и Всемирный банк<sup>[7]</sup>.

<sup>6</sup> <https://clrt.kz/>

<sup>7</sup> <https://www.most.life/>

ТАБЛИЦА 1.

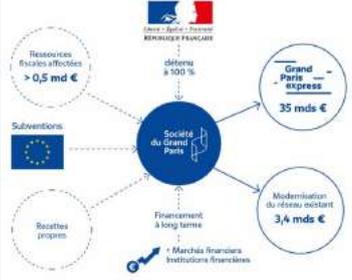
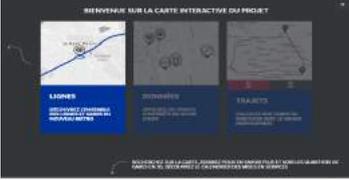
	Легкорельсовый транспорт Астаны	Крымский мост
Примечание: данные взяты на официальных сайтах проектов. Информация, указанная в СМИ, принципиально не отражается, т.к. мы проводим анализ именно сайтов.		
<b>Стоимость проекта</b>	Информация отсутствует	<p>Общая стоимость проекта <b>227,92</b> млрд рублей</p> <p>Затраты подрядчика: 223,14 млрд рублей Затраты заказчика: 4,78 млрд рублей</p>
<b>Сроки строительства</b>	Информация отсутствует	
<b>Этапы строительства</b>		
<b>Отчётность на текущий момент</b>	Информация отсутствует	
<b>Финансовая отчётность</b>	Информация отсутствует	Согласно стоимости проекта имеются ежегодные данные об их соответствии
<b>Участники проекта</b>		
<b>Карта проекта для населения</b>		

Насыщение сайта Крымского моста отвечает всем требованиям прозрачности инфраструктурных проектов. В отличие от него, проект LRT Астаны имеет ряд отсутствующих пунктов – финансовая отчётность, стоимость проекта, сроки строительства, отчётность о ходе работ на текущий момент. Кроме того, необходимо отметить таймлайн и новостной раздел сайта Крымского моста. Они полны, информативны и актуальны на текущий момент времени. Имеется мощная обратная связь с населением, проводятся конкурсы, опросы и т. д. К сожалению, проекту Астана LRT есть чему поучиться у наших соседей.

Для ещё большей объективности и полноты нашего исследования давайте рассмотрим сайт крупного инфраструктурного проекта дальнего зарубежья по тем же положениям Кодекса финансовой прозрачности и дополняющего его Руководства (справочника) по финансовой прозрачности. В качестве примера взят проект Grand Paris Express с полным окончанием строительства к 2030 году. Это около 200 км путей, с помощью которых власти французской столицы планируют соединить окраины города с центром, в особенности неблагополучные районы с большим количеством мигрантов<sup>[8]</sup>.

---

ТАБЛИЦА 2. Grand Paris Express

<p>Примечание: данные взяты на официальных сайтах проектов. Информация, указанная в СМИ, принципиально не отражается, т.к. мы проводим анализ именно сайтов.</p>	
<p>Стоимость проекта</p>	
<p>Сроки строительства</p>	
<p>Этапы строительства</p>	
<p>Отчётность на текущий момент</p>	<p>2013   2014   2015   2016   2017   2018</p> <p>Janvier   Février   Mars   Avril   Mai   Juin   Juillet Août   Septembre   Octobre   Novembre   Décembre</p>
<p>Финансовая отчётность</p>	
<p>Участники проекта</p>	
<p>Карта проекта для населения</p>	

Проект парижской транспортной системы отвечает абсолютно всем положениям Кодекса финансовой прозрачности и дополняющего его Руководства (справочника) по финансовой прозрачности. Нет ни одного пункта, который освещался бы не полностью. Финансовые и управленческие отчёты информативны, обратная связь с населением налажена замечательно, вплоть до публикации вакансий и программ стажировок в рамках этого инфраструктурного проекта. Также специально под него разработаны культурные и образовательные программы для молодёжи. Данный инфраструктурный проект также мог бы быть взят на вооружение проекта Астана LRT.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Цель данного анализа** – демонстрация того как может и должен работать инфраструктурный проект для населения. Таким образом, можно вывести отдельные рекомендации для сайта проекта легкорельсового транспорта города Астаны:

1. Отображение информации о стоимости проекта.
2. Указание сроков проекта.
3. Отчётность о проекте на текущий момент.
4. Наличие финансовой отчётности.
5. Актуальные новости о ходе проекта.
6. Обратная связь. По нашему мнению, это самая важная рекомендация для проекта Астана LRT. На сегодняшний день, к сожалению, складывается ощущение, что проект оторван от населения. Большинство горожан понятия не имеют что это за проект, нет возможности коммуницировать с администрацией проекта.

Данные рекомендации могли бы быть использованы акиматом города Астаны для внедрения в проект легкорельсового транспорта с целью обеспечения доступности населения к информации, которую они имеют право знать как налогоплательщики. Также здесь затрагивается аспект проблемы прав человека, в частности, право на доступ к информации.

