

А.А. Нурсеитов, Б.С. Адильбекова, Б.Е. Абилкасым

АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», Астана, Казахстан
(E-mail: b.adilbekova@kzppp.kz)

Применение механизмов государственно-частного партнерства в агропромышленном комплексе

В статье рассматриваются методологии применения механизмов государственно-частных партнерств (ГЧП) в казахстанском агропромышленном секторе. Это продиктовано востребованностью механизмов ГЧП, призванных сыграть решающую роль в усилении динамики сельскохозяйственного сектора. Анализ, проведенный в рамках задач, определенных исследованием данной статьи, позволил выявить единую типологию и категоризацию проектов ГЧП, которые рассчитаны на поступательное развитие агропромышленного комплекса (АПК). Так, для выявления типологии проектов ГЧП-АПК, с учетом казахстанской специфики, был проведен анализ различных моделей ГЧП, применяемых в настоящее время проектами АПК на глобальном и национальном уровнях. Критерии эффективности и устойчивости проектов были рассмотрены с целью выявления наиболее приемлемых для казахстанских АПК методов оценки проектов ГЧП. Изучение различных структур проектов ГЧП, реализованных в казахстанском АПК, позволило выявить стандартную структуру проектов ГЧП-АПК, которая способна учитывать интересы всех стейкхолдеров. Практическая ценность статьи состоит в том, что она предлагает методологию оценки проектов ГЧП-АПК, разработанную с учетом специфики использования механизмов ГЧП для АПК, в условиях Казахстана. Результаты исследования могут быть полезными для широкого круга пользователей, в том числе для заинтересованных предприятий АПК, проектных менеджеров, центральных и региональных исполнительных органов, вовлеченных в принятие решений по проектам АПК.

Ключевые слова: оценка проектов, ГЧП-АПК, методология, типология, контракт, NPV, эффективность, устойчивость, инклюзивность.

Мощным стимулом к применению механизмов ГЧП в агропромышленном комплексе (АПК) является необходимость внедрения прогрессивных технологий в этой сфере. Необходимость вовлечения малых и средних фермерских хозяйств в процесс распределения множественных выгод, генерируемых проектами АПК, является еще одним стимулом к применению проектов ГЧП в АПК. Вовлечение ГЧП, нацеленных на достижение устойчивого и инклюзивного развития АПК, способно привести определенные выгоды для конечных благополучателей. Тенденции использования ГЧП в АПК постепенно приобретают глобальный характер. Так, 240 частных и негосударственных инвесторов, функционирующих на глобальном уровне, ежегодно вкладывают свыше 45 млрд долларов США в сектор сельского хозяйства в целях привлечения в инклюзивное развитие малых и средних фермерских хозяйств. На примере Казахстана стратегическая значимость привлечения негосударственных структур в развитие АПК возведена на государственный уровень. В этом ключе Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своем Послании народу Казахстана 31 января 2017 г. отметил, что «реорганизации необходимо подвергнуть холдинги «Байтерек» и «КазАгро». Они должны быть операторами по реализации государственных программ развития. При этом их функции необходимо оптимизировать. Все, что может осуществляться частным сектором, нужно передать бизнесу» [1; 9]. Вектор развития АПК на последующие пять лет предполагает создание условий для объединения более 500 тысяч домашних хозяйств и малых фермерств в кооперативы.

Однако на практике развитие АПК посредством применения механизмов ГЧП сопряжено с определенными трудностями. Многие факторы оказывают свое незримое влияние в этом процессе. Среди них фактор восприятия фермерами условий, определяющих размеры и иные параметры выгод, получаемых по проектным контрактам, представляется наиболее критическим. В равной степени фактор нечеткости в определении механизма, который предусматривает выход из контрактов, представляет определенную сложность для конечных пользователей. Это происходит из-за отсутствия транспарантных директив, регулирующих функции местных сообществ, являющихся участниками проектов ГЧП. Кроме того, фактор расплывчатости и неясности в критериях оценки результатов реализации проектов, по которым, в конечном итоге, рассчитываются суммарные выгоды благополучателей, способен отпугнуть потенциальных партнеров, заинтересованных в развитии АПК. В этих условиях для участников проектов ГЧП, вовлеченных в сферу АПК, необходимо руководствоваться сле-

дующими конкретными знаниями: (i) какие типы, (ii) структуры, (iii) модальности, (iv) формы и (v) механизмы, присущие проектам ГЧП, можно применить на практике для развития АПК. Возникает потребность в доведении этой информации до потенциальных участников проектов, в т.ч. малых фермерских хозяйств, интегрируемых в корпорации АПК. Исходя из этой насущной необходимости данная статья преследует цель внести ясность в отношении ключевых вопросов, касающихся внедрения проектов ГЧП в АПК. Осознание участниками и конечными пользователями проектов ГЧП специфики того, как действуют механизмы ГЧП в сфере АПК, может открыть путь к устойчивому развитию АПК в долгосрочной перспективе.

Проведенные исследования в области применения механизмов ГЧП в АПК в основном характеризуются тем, что они сформулировали определения государственно-частным партнерствам с теоретических ракурсов. Так, институциональные определения были в свое время сформулированы международными институтами развития, такими как АБР, ФАО, ВБ, ВЭФ. В соответствии с одним из них ГЧП в агропромышленном комплексе рассматривалась как «структура, в рамках которой привлекается частный сектор и определяется роль государства в выполнении им социальных обязательств и по реализации государственных инвестиций» [2; 17]. Вместе с тем, по определению ФАО, ГЧП в сфере АПК определяется в настоящее время как «агро-ГЧП» или «ГЧП-АПК, нацеленное на развитие агропромышленного комплекса». В этом контексте ГЧП-АПК являются формализованными партнерствами между государственными институтами и частными партнерами, преследующими цели устойчивого развития сельского хозяйства, где общественные выгоды четко определены, вклады по инвестициям и риски распределены, и активное участие всех партнеров обеспечивается в течение жизненного цикла проекта ГЧП-АПК» [3; 7]. Следуя определению, сформулированному ФАО, здесь и далее в анализе данной статьи применяется термин ГЧП-АПК в отношении проектов ГЧП в сфере АПК.

В то же время во Всемирном банке АПК рассматривается как инфраструктура, а ГЧП-АПК определяется как «механизм государства по обеспечению и реализации государственных инфраструктурных проектов или предоставлению услуг с привлечением частного сектора» [4].

Международный валютный фонд, служащий глобальной площадкой, объединяющей ведущие государственные структуры с мировой бизнес-элитой, определяет ГЧП-АПК как «бизнес или организацию гражданского общества, работающую в партнерстве с государственными органами. Здесь также имеются в виду и официальные институты развития, которые связаны между собой взаимными обязательствами отчетности, контрактными и добровольными отношениями, построенными на основе распределения инвестиций, рисков и ответственности за реализацию» [5; 6].

С точки зрения исследований, проведенных крупными институтами развития, занимающимися вопросами развития, в частности, Институтом исследований развития, ГЧП-АПК рассматривается «как средство доступа к критическим ресурсам для достижения устойчивости и масштабов в сокращении бедности в сельской местности» [6].

Таким образом, с учетом географического и теоретического расклада, теоретических разработок, сформулированных в разное время в отношении функционирования ГЧП-АПК в АПК, можно сделать общий вывод о том, что назревает необходимость, особенно, в развивающихся странах, к числу которых относится и Казахстан, в переходе от теоретических определений к практике внедрения ГЧП-АПК. Требуется внесение определенной ясности в вопросы, касающиеся применения ГЧП-АПК в секторе АПК.

Методология

В данной статье были использованы эмпирически-теоретические методы анализа казахстанских государственных инвестиционных проектов, в т.ч. проектов ГЧП. Метод сравнения был применен в отношении отбора методологий оценки проектов, применимых для анализа проектов ГЧП-АПК. Так, факторы, среди которых наличие в государственных инвестиционных проектах (в т.ч. проектов ГЧП) таких характеристик, как нормативно-правовая обоснованность методологий разработки и оценки проектов и иные характеристики были использованы для выявления факта их применения в государственном и частном секторах. Были также изучены материалы, содержащие заключения экспертных комиссий центральных исполнительных органов, регулирующих сферу АПК, а также результаты проведенных тендерных конкурсов. Вместе с тем, ввиду чувствительности интересов частных сторон рассмотренных проектов, выводы по оценке проектов были отражены в статье в неполном формате. Применение метода индукции позволило сформулировать основные выводы на основе анализа инвестиционного проекта с участием нескольких сторон, при помощи использования методов оценки

проекта, приемлемых для оценки проектов ГЧП-АПК. При этом методом абстрагирования удалось исключить несущественные характеристики проекта и тем самым сосредоточиться на его наиболее ключевых характеристиках.

Основная часть

Применение ГЧП в сфере АПК во многом зависит от типологии проектов ГЧП-АПК. Ввиду того, что Казахстан в настоящее время ориентируется на стандарты ОЭСР, типология ГЧП-АПК, с точки зрения их практического применения, опирается на подходы, разработанные и апробированные Европейской комиссией и странами, входящими в Европейский союз. Здесь важно отметить, что типология проектов ГЧП-АПК с учетом казахстанской специфики исходит из понимания двух основных подходов. Первый подход обуславливает тесное взаимодействие частного и государственного секторов, основанное, прежде всего, на контрактах ГЧП. Второй подход предусматривает институциональные проекты ГЧП-АПК, представляющие собой своеобразные партнерства между государственным и частным секторами экономики в рамках структуры юридических лиц. В соответствии с первым подходом проекты строго администрируются и регулируются условиями контрактов. Согласно второму подходу реализация проектов гарантируется исходя из юрисдикции отдельно взятой компании и соглашения, достигнутого между акционерами активов проекта в частном и государственном секторах. Применение обоих подходов обусловлено контрактным регулированием. Категоризация моделей ГЧП-АПК базируется на различии форм собственности на активы проекта. Здесь первостепенную значимость приобретают такие формы, как полная частная собственность, частная финансовая инициатива, лизинг, концессия. В данном случае такие формы контрактов, как те, которые зависят от степени ответственности за вложенные в проект инвестиции, распределение рисков, длительность проекта, условия закупок проекта и другие, являются ключевыми (рис. 1).



Рисунок 1. Основные характеристики моделей ГЧП-АПК

Для выявления типологии проектов ГЧП-АПК с учетом казахстанской специфики был проведен анализ моделей ГЧП для АПК. В этом контексте модель ГЧП-АПК построена на материализации метода закупа и управления проектом. Модель ГЧП-АПК нацелена на вовлечение частного партнера в целях привлечения им квалифицированных ресурсов, обеспечения поставок проекту, исполнения, развития и управления контрактом. В рамках данной модели государство оставляет за собой право собственности на активы проекта. Объектом реализации проекта могут служить агропромышленные сооружения, комплексы и иные крупные объекты АПК. Риски за проекты остаются закрепленными за государством. Оно же осуществляет трансферты частному партнеру по выплатам за реализацию проекта, исключительно на основе результатов исполнения проекта. Модель сдачи казахстанского проекта АПК-ГЧП под ключ предполагает выбор частного партнера посредством проведения тендеров. Оплата частному партнеру в этом случае осуществляется в соответствии с условиями выигранного партнером тендерного конкурса. Соответственно, частный партнер принимает на себя все риски по проекту. Модель ГЧП-АПК, построенная на основе лизинга в Казахстане, преду-

смачивает, что частный партнер всего лишь арендует объекты заданного проекта для их последующей, но ограниченной во времени эксплуатации. Он выплачивает государству определенные суммы выплат за право эксплуатации объекта(ов). Выплаты частному партнеру могут осуществляться в форме заранее специфицированных в контрактах сумм выплат или же посредством разделения между участниками проекта платежей, осуществляемых конечными пользователями. Инвестиционные риски несет на себе государство, а операционные риски закрепляются за частным партнером. Модель ГЧП-АПК в Казахстане на основе концессии предоставляет право частному партнеру создавать, развивать и эксплуатировать проект в течение 5–50 лет. Выплаты по проекту могут осуществляться в двух направлениях: от частного партнера — государству, в качестве выплат за право на проект, и от государства — частному партнеру, в форме субсидий проекту. В модели ГЧП-АПК, основанной на частной собственности в Казахстане по принципу частной финансовой инициативы (ЧФИ), частный партнер продает свои услуги государству. К реализуемым в этом случае услугам обычно относятся разработка дизайна, развитие, управление и обслуживание проекта. Данная модель рассчитана на социальный сектор. Она помогает точно рассчитать риски и исключает излишки в расходовании средств на меры по устранению рисков. Объем выплат частному партнеру зависит от экономии ресурсов проекта. Государство же выигрывает от передачи всех рисков проекта частному партнеру. Таким образом, на основе выстраивания казахстанских моделей ГЧП-АПК их типология может быть сгруппирована по отдельным типам и модальностям (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Типы* и модальности ГЧП-АПК

№	Типы	Модальность
1	BOO	Частный партнер осуществляет разработку дизайна, строительство, развитие и управление проектом. Он владеет правом собственности на активы проекта без обязательств их передачи государству. Типы BOO, BDO, DCMF являются вариантами схемы DBFO.
2	BDO	
3	DCMF	
4	BBO	Частный партнер покупает или лизингует активы у государства и осуществляет реновацию, модернизацию и/или расширяет активы, управляя ими, без обязательств передачи права на их собственность государству.
5	LDO	
6	WAA	
7	BOT	Частный партнер разрабатывает дизайн проекта, осуществляет строительство, управляет активами и передает их государству после окончания контракта. Впоследствии он сохраняет за собой право арендовать или лизинговать активы у государства.
8	BOOT	
9	BROT	
10	BLOT	
11	BTO	

Примечание. Были применены следующие сокращения, основанные на едином подходе к генерализированной терминологии проектов ГЧП:

BOO — строительство, владение, эксплуатация;
 BDO — строительство, проектирование, эксплуатация;
 DCMF — разработка, строительство, управление, финансирование;
 BBO — покупка, строительство, эксплуатация;
 LDO — лизинг, разработка, эксплуатация;
 WAA — Wrap-around addition;

BOT — строительство, эксплуатация, передача;
 BOOT — строительство, владение, эксплуатация, передача;
 BROT — строительство, аренда, владение, передача;
 DLOT — разработка, лизинг, эксплуатация, передача;
 BTO — строительство, передача, эксплуатация.

Структура проекта ГЧП-АПК. Изучение различных структур проектов ГЧП, реализованных в прошлом в АПК в Казахстане, позволило выявить, что структура проекта ГЧП-АПК сформирована таким образом, чтобы интересы всех участников проекта были соблюдены. Так, интересы государства ориентированы на получение специфицированного объема и качества услуг и защиту общественных интересов. Интересы частного партнера нацелены на генерирование адекватной нормы прибыли. Интересы налогоплательщиков преследуют цель получения адекватного качества продуктов и услуг взамен выплаченных налогов. Вместе с тем анализ показал, что структура проекты ГЧП-АПК заметно отличается от структуры бюджетного инвестиционного проекта, реализуемого в секторе АПК Казахстана. Государство всегда располагает правом выбора методов реализации проектов. Это может

быть посредством традиционного метода через бюджетные инвестиционные проекта или же путем применения методологии проектов ГЧП-АПК. Выбор обосновывается характеристиками, присущими только проектам ГЧП-АПК. Анализ помог выявить, что в сравнении с характеристиками бюджетных инвестиционных проектов проекты ГЧП-АПК наделены определенными атрибутами (табл. 2.)

Таблица 2

Характеристики проектов ГЧП-АПК

(1)	Государство покупает услуги, а не активы
(2)	Частный сектор осуществляет разработку дизайна проекта, строительство объектов проекта и иные, предусмотренные соглашением, услуги по проекту
(3)	Государство специфицирует выходы проекта, а не входы
	Риски распределяются по способностям участников наиболее эффективно и экономично управлять рисками
(4)	Выплаты по проекту осуществляются только на основе предоставления качества и объема услуг, специфицированных проектным соглашением
(5)	Финансовые источники обеспечивают устойчивость в течение всего проектного цикла
(6)	Главной задачей проекта является получение/предоставление качества стоимости проекта взамен вложенного в него капитала
(7)	Конечные пользователи получают предусмотренные проектом выгоды

На основе выявления основных характеристик, присущих проектам ГЧП-АПК, конфигурация структуры проекта ГЧП-АПК проявляется таким образом, чтобы обеспечивалось беспрепятственное взаимодействие между собой всех характеристик проекта ГЧП-АПК. В равной степени структура проекта ГЧП-АПК построена таким образом, что она помогает наиболее эффективно способствовать реализации интересов всех участников проекта, как показано на рисунке 2.

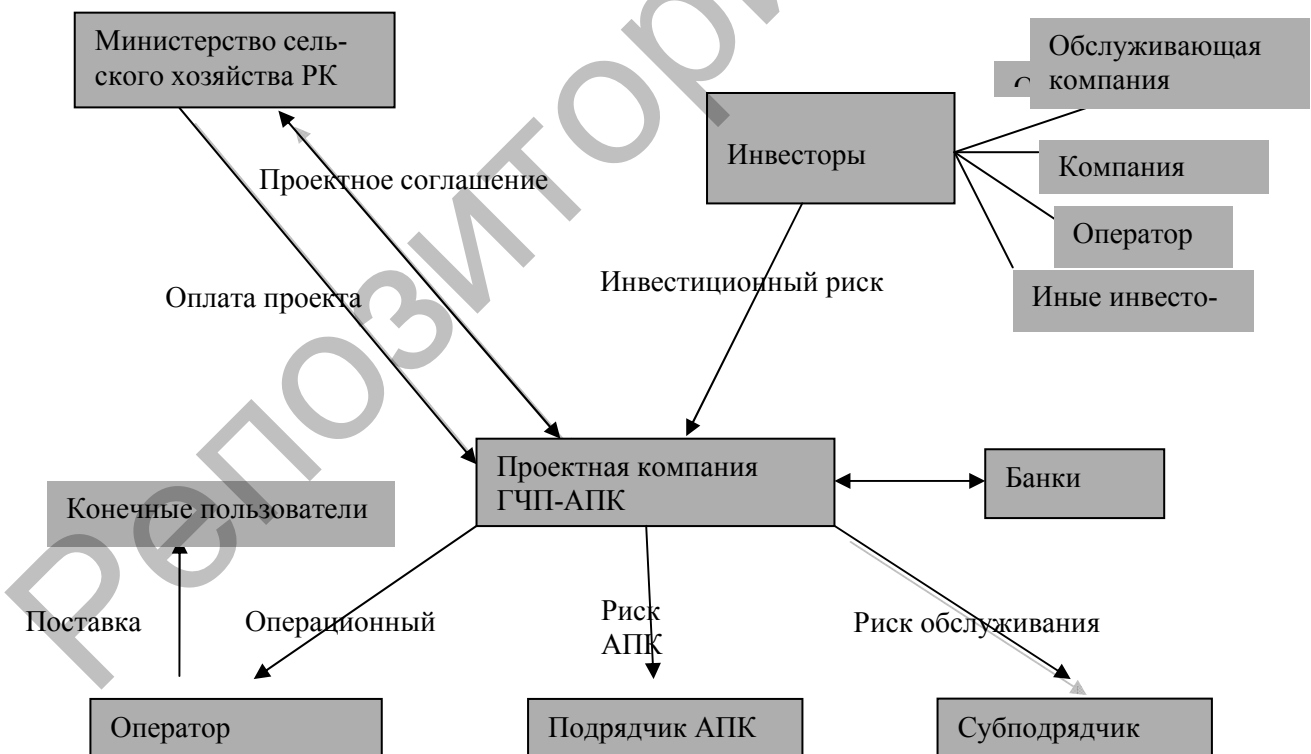


Рисунок 2. Структура проекта ГЧП-АПК

В ходе выстраивания структуры проекта ГЧП-АПК особое внимание привлекла функция проектной компании ГЧП-АПК. Она носит различные названия, такие как субъект (механизм) специального назначения и другие. Применительно к казахстанской специфике — это проектная компания

ГЧП-АПК. По определению Международного валютного фонда и Всемирного банка SPV — это механизм специального назначения (МСН). Он представляет собой консорциум банков и финансовых институтов, нацеленных на координацию и использование капитала и экспертизы. Как было упомянуто выше, в казахстанской практике на SPV часто ссылаются как на проектную компанию ГЧП. Основная функция проектной компании ГЧП-АПК состоит в развитии и продвижении ГЧП в секторе АПК. В целом проектная компания ГЧП служит рычагом государства по управлению ГЧП в различных секторах экономики, в том числе в АПК. Существует риск использования проектной компании ГЧП в качестве переноса рисков проекта из баланса государства на баланс частного сектора. Стандарты финансовой и бухгалтерской отчетности частного сектора требуют, чтобы именно через проектную компанию ГЧП осуществлялась системная консолидация финансовых счетов всех участников проекта ГЧП. Эта мера рассчитана на достижение единых подходов в финансовой и бухгалтерской отчетности по реализации проектов ГЧП-АПК. Проектная компания ГЧП создается индивидуально для каждого из проектов ГЧП-АПК, и поэтому она функционально отличается от иных институтов ГЧП, также нацеленных на развитие ГЧП в секторе АПК.

В плане контента структуры проекта ГЧП-АПК она наполнена функциональным содержанием, сформированным на основе функциональных характеристик проектов ГЧП-АПК. Если сравнить его с характеристиками бюджетного инвестиционного проекта, то характеристики проекта ГЧП-АПК могут быть выделены в соответствии с данными таблицы 3.

Т а б л и ц а 3

Характеристики проекта ГЧП-АПК в сравнении с бюджетным инвестиционным проектом

Характеристики	Бюджетный инвестиционный проект	Проект ГЧП-АПК
Объем инвестиций, затраты и риски, прибыль	<p>Инвестиции (объем в млн, млрд долл. США)</p> <p>Вклад государственного партнера — физический или финансовый</p> <p>Вклад частного партнера — капитал</p> <p>Частный партнер получает прибыль из поступлений по проекту или пользовательских платежей</p> <p>Частный партнер принимает на себя все коммерческие риски</p>	<p>Малый объем инвестиций (в среднем 100,000 долл. США)</p> <p>Нет обязательств по типу вклада. Он может быть как в форме капитала, так и в физическом измерении</p> <p>Нет обязательств по регулярной оценке доходов частного партнера</p> <p>Нет обязательств по мандаторному распределению рисков между государственным и частным партнером</p>
Партнеры	Государственный орган и 1 или более частных компаний	Формальные и неформальные участники
Формализация соглашений	<p>Заключение соглашения между 1 государственным и 1 (или более) частным партнером</p> <p>Более современные модальности проектного соглашения</p>	<p>Упрощенные модальности контрактов, например, меморандумы о взаимопонимании</p> <p>Генерализованные контракты, например, общие фермерские контракты</p>
Регулирование	<p>Разработка пред-ТЭО и ТЭО осуществляется перед процедурой отбора партнеров</p> <p>Абсолютная прозрачность обязательна. Не соответствующие требованиям тендеров тендерные заявки отвергаются</p>	<p>Разработка ТЭО осуществляется в целях оценки воздействия проекта по экономическим, социальным и экологическим параметрам</p> <p>Открытые тендеры поощряются, вместе с тем заявки, заручившиеся поддержкой местного сообщества, особенно в отношении инновационных проектов, могут быть рассмотрены</p>

Типы контрактов проектов ГЧП-АПК. На основе анализа типологии проектов ГЧП-АПК, а также категоризации по типам и модальностям проектов ГЧП-АПК и выявлению их ключевых функциональных характеристик были определены критерии формирования контрактов. На их основе реализуются проекты ГЧП-АПК. Таким образом, анализ выделяет следующие критерии: (1) форма собственности активов проекта, (2) модальность управления и обслуживания проекта, (3) объемы и типы капитальных инвестиций, вкладываемых в проект, (4) схема распределения коммерческих рисков, (5) длительность контракта. С учетом того, что финансовые риски и их мониторинг в течение жизненного цикла проектов ГЧП являются наиболее важными для жизнеспособности проекта, данный анализ взял за основу типологию контрактов проектов ГЧП, применимую в условиях реалий казахстанского АПК. Таким образом, наблюдения, выявленные анализом, позволили утверждать, что наиболее часто используются девять основных типов контрактов ГЧП. Среди них, в частности, проекты ГЧП-АПК следуют типологии контрактов по следующим шести основным типам контрактов (табл. 4):

- 1) сервисный контракт ГЧП-АПК;
- 2) контракт на доверительное управление государственным имуществом в АПК;
- 3) контракт на основе лизинга;
- 4) контракт на основе концессии;
- 5) контракт по модальности ГЧП – ВОТ (т.е. строительство, развитие и передача прав собственности на активы проекта государству);
- 6) дивестиционный контракт.

Анализ показал, что в Казахстане отдается предпочтение сервисным контрактам и доверительному управлению государственным имуществом для привлечения частного капитала в разработку проектов, как показано в таблице 4 [1; 9].

Т а б л и ц а 4

Типы контрактов ГЧП-АПК

Контракт (тип)	Собственность	Управление и обслуживание	Капитальные инвестиции	Коммерческий риск	Срок контракта (год)
Сервисный	Государственная	Государственное или частное	Государственные	Государственный	1-2
Доверительное управление государственным имуществом	Государственная	Частное	Государственные	Государственный	3-5
Лизинг	Государственная	Частное	Государственные	Распределенный	8-15
Концессия	Государственная и частная	Частное	Частные	Частный	20-30
ВОТ	Государственная и частная	Частное	Частные	Частный	3-30
Дивестиция	Государственная и частная	Частное	Частные	Частный	Без лимита или согласно срокам лицензии

В то же время государство выделяет значительные средства на субсидирование лизинга сельскохозяйственной техники. Однако, по мнению Главы Государства Н.А. Назарбаева, выраженному в ходе расширенного заседания Правительства 3 февраля 2017 г., этот тип контракта пока еще не систематизирован и не организован должным образом. Кроме того, согласно действующему в Казахстане законодательству ГЧП, основанные на контрактах, реализуются только в рамках договоров концессии, имущественного найма и доверительного управления государственным имуществом. Этот перечень дополняется следующими видами: лизинговые отношения; договоры, заключаемые на разработку технологии, договоры по бездефектному содержанию; контракты жизненного цикла; сервисные контракты. При этом программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011–2015 гг., утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 июня 2011 г. № 731, предусматривает применение одной из форм ГЧП, т.е. частную финансовую инициативу (ЧФИ).

Критерии оценки проектов ГЧП-АПК. На основе выявленных типов контрактов ГЧП-АПК в Казахстане анализ утверждает, что системный подход на различных уровнях управления проекта ГЧП-АПК приобретает весьма важное значение для практической реализации проекта. С учетом многоуровневой конфигурации управленческих структур в казахстанском государственном секторе центральные исполнительные органы, регулирующие деятельность АПК, в рамках проектов ГЧП-АПК несут прямую ответственность за разработку их правовой обеспеченности и механизм принятия решений по проекту ГЧП-АПК. В то же время анализ нормативно-правовой документации [7; 41] относительно многомерности управленческих структур по реализации проектов показал, что региональные и местные органы управления фокусируют основное внимание на вопросах, связанных со спросом на проекты ГЧП-АПК. Кроме того, они фокусируются на приведении целей и задач этих проектов в соответствие со стратегическими планами местных общин, региона и государства. В этом контексте оценка проектов ГЧП-АПК представляет собой задачу, которую необходимо рассматривать в ее многомерности, как отображено на рисунках 3, 4. С одной стороны, в поле зрения попадают системные вопросы, присущие макроуровню. Эти вопросы связаны с такими задачами, как экономические, финансовые, отраслевые, технические, экологические, социальные и цели развития. Анализ предпринял попытку сгруппировать их под критериями устойчивости проекта, в соответствии со стратегическими целями и задачами АПК (рис. 3).



Рисунок 3. Критерии устойчивости проекта ГЧП-АПК

С другой стороны, изучение многомерности задач оценки проектов ГЧП-АПК показывает, что вопросы эффективности также актуальны, как и вопросы устойчивости. Анализ выявил, что для проектов ГЧП-АПК их коммерческая доходность, риски, выгоды от проекта рассчитываются для благополучателей как в секторе сельского хозяйства, так и в целом для экономики и социума. В этом смысле профессиональная компетенция проектного персонала АПК, надежность инвестиций, вкладываемых в АПК, наличие доверия между партнерами, устойчивость постпроектной эксплуатации играют важную роль. Таким образом, основываясь на проведенных наблюдениях, анализ объединил все факторы, описанные выше, под критериями эффективности проекта ГЧП-АПК (рис. 4).



Рисунок 4. Критерии эффективности проекта ГЧП-АПК

Методы оценки проектов ГСП-АПК. Определившись с типологией проектов ГЧП-АПК, анализ изучил методы их оценки. Методы оценки проектов ГЧП-АПК разнообразны по своему содержанию. Из существующего многообразия методов оценки проектов анализ выявил семь наиболее употребляемых методов оценки проектов ГЧП, как показано в таблице 5.

Таблица 5

Методы оценки проекта ГЧП-АПК

№	Метод	Сектор	
		Государственный	Частный
1	NPV	√	√
2	VfM	√	
3	Метод реальных опционов		√
4	Метод искусственных нейронных сетей		√
5	Метод игровой теории		√
6	Метод статистического анализа	√	√
7	Экспертная оценка	√	√

1. Метод NPV

Метод NPV используется как в государственном секторе Казахстана, регулирующем деятельность АПК, так и частными структурами в АПК. Использование данного метода в оценке проектов ГЧП-АПК обусловлено предписаниями Приказа Министра национальной экономики РК от 5 декабря 2014 г. № 129. В соответствии с указанным выше нормативно-правовым актом оценка государственных инвестиционных проектов по реализации инвестиций (в т.ч. в АПК и проектов ГЧП) осуществляется в соответствии с формой расчета чистого дисконтированного дохода. Этот метод детализиро-

ван в приложении № 9 обозначенного выше приказа [7; 195]. Предписанный нормативно-правовым актом метод осуществляет оценку проекта ГЧП (в т.ч. ГСП-АПК) в виде следующей формулы расчета:

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^{t-1}} - I_0,$$

где n — число периодов; CF_t — чистый денежный поток в период t ; r — ставка дисконтирования; I_0 — величина инвестиционных затрат в нулевой период.

2. Метод VfM

Метод VfM используется в основном государственными структурами в различных секторах экономики, в том числе в секторе сельского хозяйства. Необходимость применения метода VfM в оценке проектов была обоснована в ряде официальных выступлений представителей государственных органов. Данный метод выявляет соотношение качества и стоимости. Основной целью, преследуемой при выборе и обосновании проектов ГЧП, является достижение наиболее оптимального соотношения цены и качества. Обеспечение высокой эффективности по низкой цене представляет собой условие поддержки проекта государством. В привычном для нас понимании обеспечение качества, специфицированного проектом, взамен вложенного в него капитала достигается при наличии определенных условий. Таковыми являются случаи, когда проект в состоянии генерировать: (i) коммерческую эффективность посредством снижения затрат на строительство и операционное обслуживание проекта; (ii) показатели продуктивности проекта по его завершению превышают плановые; (iv) качество результатов проекта осуществляется за счет улучшения качества оказания услуг.

Оценка проектов ГЧП

VfM

1. Оценка стоимости
2. Количественный анализ риска
3. Государственный компаратор
4. Стоимость транзакции
5. Финансовые затраты
6. Оптимизация стоимости цикла
7. Эффективность
8. Распределение рисков
9. Цена опции ГЧП

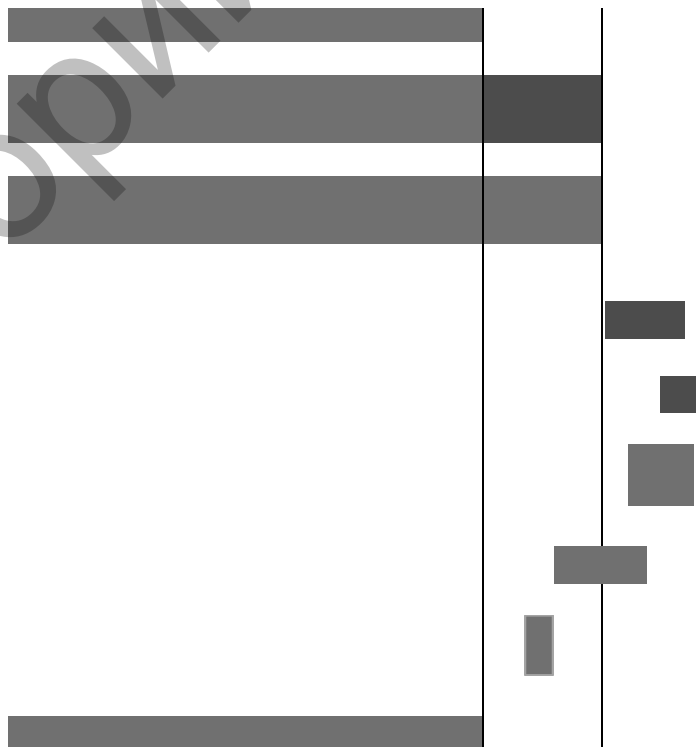


Рисунок 5. Метод оценки VfM проекта ГЧП-АПК

Среди множества теоретических определений относительно VfM, которые существенно различаются по форме, анализ выявил следующие наблюдения. Первое: ввиду того факта, что проектная методология, разработанная Великобританией, применялась в Казахстане на протяжении длительного периода времени, анализ посчитал логичным, что разработанное Великобританией определение VfM было бы наиболее подходящим для следования в условиях Казахстана. Это продиктовано тем, что проектный персонал Казахстана, в т.ч. в АПК, знаком с принципами и подходами проектного

управления. Кроме того, национальный стандарт РК по проектному менеджменту во многом гармонирует с названными выше тенденциями. Так, Великобритания считает, что VfM — это оптимальная комбинация стоимости жизненного цикла продуктов или услуг проекта, построенная для того, чтобы удовлетворить требования пользователей проекта [8;15].

В то же время при анализе методов оценки проектов ГЧП-АПК в европейском регионе, стандартов которого придерживается Казахстан, определение, принятое, к примеру, Европейским инвестиционным банком, предусматривает, что по методу VfM «проект ГЧП предоставляет специфицированное качество взамен вложенного капитала. При этом по завершении проекта его результаты приносят чистую положительную выгоду для общества, превышающую по величине выгоду, приносимую посредством использования иных альтернативных методов» [9;35]. Таким образом, следуя определению VfM, сформулированному Президентом Республики Казахстан, а также тенденциям, проявляющимся в практике проектного управления в Казахстане, анализ включил основные характеристики оценки проектов по методу VfM (рис. 5).

3. Метод реальных опционов

Анализ выявил, что данный метод используется в частном секторе нечасто. Он представляет собой альтернативный метод оценки проектов, способствует принятию оптимального решения по вложению частных инвестиций в проекты типа BOT, BROT, BLOT, BTO, где частные партнеры принимают на себя риски проекта. По окончании проекта собственность на активы проекта передается государству. Суть метода состоит в том, что проект ГЧП-АПК предоставляет частному партнеру возможность продажи проекта при низкой конъюнктуре рынка на продукты проекта. При этом право выхода из проекта определяется условиями контракта. Аналогичная возможность предоставляется государству по отзыву прав собственности на активы проекта при увеличении прибыли проекта выше запланированного уровня. Выбор оптимальных опций проекта рассчитывается методом реальных возможностей. Количественные значения опциям проекта задаются самими частными партнерами по шаблону моделей опционов финансовых производных денежного рынка.

4. Метод ИНС

Применительно к казахстанским реалиям анализ показал, что метод искусственных нейронных сетей не применяется в государственном секторе, а в частном секторе — чрезвычайно редко. Он может быть применен в качестве альтернативной методологии оценки проектов при наличии неполной информации о проекте, что в основном характерно для проектов ГЧП-АПК. Метод незаменим при отборе проектов на начальной стадии разработки проекта и оценке рисков. По аналогии функционирования нейронов в биологическом материале входы проекта (x) группируются по уровням. Для каждого из них рассчитывается удельный вес (w). Входы, подобно нейронам, функционирующим в определенной связке друг с другом, агрегируются в сумму выходов проекта (y). Метод также используется для отбора оптимальных стратегий управления рисками проекта. В этом случае входы проекта рассматриваются как производные риски, а агрегированные выходы — как готовность проекта к устранению рисков. Метод основан на многоуровневом подходе. Первый уровень соответствует характеристикам входов проекта. Агрегированный выход второго уровня характеризуется эффективностью стратегии управления рисками.

5. Метод теории игр

Наблюдения, проведенные анализом, выявили, что метод теории игр используется казахстанским частным сектором довольно редко, только в условиях наличия высокой степени неопределенностей и недостаточности информации по проекту. Теория построена на модели конфликтов и взаимодействия между рациональными участниками проекта, принимающими решения [10]. Поиск оптимального решения в нем осуществляется с помощью матриц или построения альтернативных стратегий. В практическом плане метод используется для анализа группы рисков проектов ГЧП-АПК. В частности, на его основе разработаны две стратегии управления рисками: (i) выбор агента в соответствии с критерием наличия практических знаний по управлению, контролю и устранению рисков в реальных условиях и (ii) распределение рисков за агентом, способным наиболее эффективно устранить их по наименее затратной стоимости. Кроме того, метод теории игр используется для определения наиболее выгодных вариантов в переговорном процессе между сторонами проекта ГЧП-АПК. Модель теории игр можно использовать, к примеру, для принятия решений по субсидиям государства в переговорах между участниками проекта ГЧП-АПК.

6. Метод статистического анализа

Ввиду существенных рисков, связанных с реализацией государственных инвестиционных проектов, в том числе проектов ГЧП, анализ показал, что метод статистического анализа традиционно используется как в государственном, так и в частном секторе. Применительно к проектам ГЧП-АПК статистический анализ позволяет выявить оптимальное распределение рисков между участниками проектов в АПК. В условиях закрепления большей части риска или всей полноты риска за частным партнером данный метод предлагает оценку риска факторов по следующим уровням: макро-, мезо- и микроуровень риска. Макроуровень риска определяет экономические, политические, экологические факторы риска. Мезоуровень выявляет внутриотраслевые и межотраслевые риски. Микроуровень предусматривает риски, способные возникнуть исходя из условий проекта. Макрориски закрепляются за государственным сектором, мезориски — за частным и микрориски — за обоими секторами. В рамках макроуровня риска осуществляется внутриотраслевой анализ. Для сравнения нескольких подсекторов сектора сельского хозяйства, в т.ч. АПК, используется метод внутриотраслевого анализа. Основными критериями данного метода являются: объем инвестиций, длительность контракта, уступка ответственности, риск обеспечения спроса и риск устойчивости спроса (рис.6).

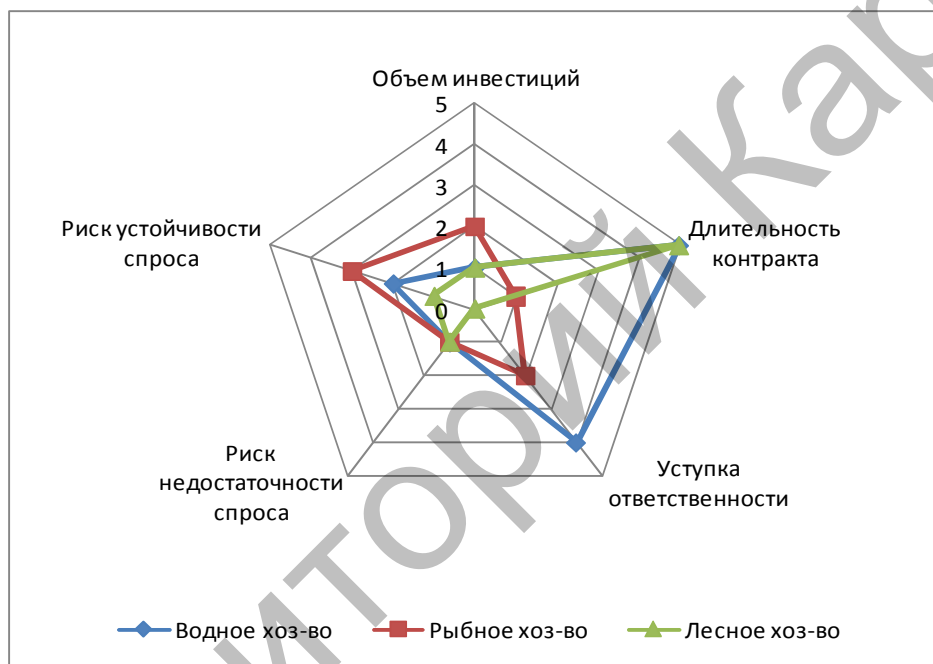


Рисунок 6. Метод внутриотраслевого анализа

7. Экспертная оценка

Является традиционным методом оценки проектов ГЧП, анализом, как экспертная оценка. Этот метод используется в основном в государственном секторе. Выбор применения данного метода обусловливается наличием следующих обстоятельств: (i) отсутствие количественных показателей для полноценного анализа; (ii) недостаточность технических и финансовых средств на оцифровку качественных показателей проекта; (iii) малые проекты, применение дорогостоящего программного аналитического инструментария к которым нерационально. По результатам анализа методов оценки проектов ГЧП-АПК было выявлено, что в казахстанской практике реализации проектов АПК используются методы NPV, количественный анализ и экспертное мнение, как показано в таблице 6. Эти методы подкреплены нормативно-правовыми документами и обусловлены стратегическими направлениями во внедрении государственных инвестиций посредством ГЧП.

Анализ был осуществлен в отношении применения метода экспертного мнения в отношении реализации проекта в сфере водного хозяйства: улучшение по обеспеченности питьевой водой сельских населенных пунктов и восстановление системы орошения земель. Использование орошаемых земель является задачей стратегического значения [11]. Характеристики проекта по реконструкции аварийных водохранилищ и гидротехнических сооружений в Казахстане: строительство водоводов в 15 населенных пунктах Алматинской области общей протяженностью 680 километров, из них 234 километра распределительных трубопроводов и 446 километров сети водоснабжения. Было заплани-

ровано строительство станции водоочистки с мощностью 18,8 м³/день и восстановление 6 существующих дренажных скважин. Сумма привлекаемых средств составила \$75,3 млн. Финансовый ресурс — заем ИБР общей стоимостью \$300 млн. Для иллюстрации применения методов оценки проектов ГЧП-АПК, на примере метода экспертного анализа, ниже приводятся выдержки из раздела «выводы» из заключения экономической экспертизы. Она была осуществлена в отношении проекта по реконструкции аварийных водохранилищ и гидротехнических сооружений в Казахстане.

Т а б л и ц а 6

Методы оценки проектов ГЧП-АПК в Казахстане

№	Метод оценки проектов ГЧП-АПК в Казахстане	Обоснованность нормативно-правовыми актами	Применение в секторе сельского хозяйства	Применение в сфере АПК
1	Метод NPV	+	+	+
2	Метод статистического анализа	+	+	+
3	Экспертное мнение	+	+	+

Выводы заключения экономической экспертизы

1. Представленные на экономическую экспертизу материалы технико-экономического обоснования (проекта) по реконструкции аварийных водохранилищ и гидротехнических сооружений в регионах Казахстана по своему составу и содержанию соответствуют требованиям законодательства Республики Казахстан в области сельского хозяйства (в т.ч. АПК) и иных вовлеченных отраслей. Проектная документация содержит материалы по оценке экономической эффективности проекта, в которых отражены показатели проекта, направленные на получение социально-экономических выгод конечными благополучателями проекта.

2. По результатам анализа представленных материалов и с учетом положительных заключений и согласований соответствующих органов экспертная комиссия считает, что проект соответствует критерию обоснованности, ввиду того факта, что объем инвестиций подтвержден. Согласно заключению экономической экспертизы мероприятия соответствуют критерию результативности. Бюджетные инвестиции Казахстана — страны, являющейся одной из сторон проекта, соответствуют критерию целесообразности ввиду того факта, что актуальность реализации проекта подтверждена в стратегических документах государственного планирования Республики Казахстан и определена согласно экономическому заключению на этапе инвестиционного предложения.

3. Таким образом, осуществление бюджетных инвестиций, планируемых Казахстаном, как одной из сторон проекта, к реализации посредством участия сторон проекта (в т.ч. механизмов ГЧП) в целях исполнения проекта оценивается положительно на основании данного заключения экономической экспертизы.

Заключение

Первоначальным вопросом, поставленным статьей, был вопрос о применении проектов ГЧП в сфере АПК. Статья должна была выявить, какие типы, структуры, модальности и формы механизмы проектов ГЧП можно применить в целях развития АПК. В поиске ответов на поставленные вопросы анализ типологии, категоризации, модальностей различных типов и механизмов проектов ГЧП показал, что применение государственно-частных видов и форм ГЧП может осуществляться посредством проектов ГЧП-АПК, которые, по определению, специфичны для АПК, так как отвечают конкретным задачам и целям АПК. Этот тип ГЧП-АПК может быть эффективным и устойчивым, так как критерии эффективности и устойчивости инкорпорированы в структуре, категории и типологии данного типа проектов, а также формах контрактов, специфицированных для ГЧП-АПК.

Кроме того, были определены методы оценки проектов, применимые для проектов ГЧП-АПК. Среди них такие методы, как метод NPV, количественный анализ и экспертное мнение были определены как наиболее приемлемые, так как располагают нормативно-правовой поддержкой и отвечают стратегическим задачам в сельскохозяйственном секторе, а в нем — задачам АПК. Для иллюстрации был приведен пример бюджетного проекта, оценка которого была осуществлена посредством применения методики, экспертного мнения. В силу прав собственности на проект, в т.ч. на информацию,

касающуюся ее содержания, со стороны участников проекта расширенный анализ по методу экспертного мнения не отражен в деталях.

Результаты исследования могут быть применены менеджерами проектов ГЧП-АПК, государственными исполнительными органами, регулируемыми вопросы АПК, частными предпринимателями в Казахстане и соседних с Казахстаном развивающихся странах.

Список литературы

- 1 Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность»: официальный текст принят Пресс-Центром Акорды 31 января 2017 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.akorda.kz>.
- 2 Пособие государственно-частного партнерства. — Манила: АБР, 2008. — С. 17–27.
- 3 Handbook on Agribusiness PPPs and territorially-bound investment instruments for agro-industrial development. — Rome: FAO, 2016. — P. 7–12.
- 4 Public-Private Partnership. — Washington: WB. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership>.
- 5 Public-Private Partnerships. — Washington: IMF, 2004. — P. 48–53.
- 6 Agriculture: Enabling Factors and Impact on the Rural Poor. London: Institute of Development Studies. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ids.ac.uk/project/public-private-partnerships-ppps-in-agriculture-enabling-factors-and-impact-on-the-rural-poor>.
- 7 Об утверждении Правил разработки или корректировки, проведения необходимых экспертиз инвестиционного предложения государственного инвестиционного проекта, а также планирования, рассмотрения, отбора, мониторинга и оценки реализации бюджетных инвестиций: официальный текст принят Министерством юстиции Республики Казахстан 5 декабря 2015 года. — № 529. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400009938>.
- 8 Suhaiza I.A. Systematic Review of Research on Private Finance Initiative / I.A. Suhaiza // Int. Journal of Economics, Management & Accounting, Supplementary. — 2011. — Issue 19:33-60. — P. 27–28.
- 9 Thomson C. Evaluation of PPP projects financed by the EIB. Evaluation Report / C.Thomson. — 2005. — P. 18, 19.
- 10 Myerson R.B. Game Theory. Analyses of Conflict / R.B.Myerson. — Cambridge: Harward University Press, 1997. — P. 317–322.
- 11 Танирбергенов С.И. Современное мелиоративное состояние современных сероземов / С.И. Танирбергенов, Б.У.Сулейменов // Издәністер, нәтижелер – Исследования, результаты. — 2016. — Т. 4. — № 72. — С. 244–246.

А.А. Нұрсейітов, Б.С. Әділбекова, Б.Е. Әбілқасым

Мемлекеттік-жеке әріптестік әдіснамаларын агроөнеркәсіп секторында қолдану

Мақалада қазақстандық агроөнеркәсіп секторындағы тетіктеріне тән мемлекеттік-жеке әріптестік (МЖӘ) әдіснамаларын қолдануы зерттелген. МЖӘ тетіктеріне тән МЖӘ-ның шешуші ролі ауыл шаруашылығы секторының динамикасын күшейтуге бағытталған. Жүргізілген талдау шеңберінде анықталған міндеттерді зерттеу осы бапты анықтауға мүмкіндік береді. МЖӘ механизмдері ауыл шаруашылығы секторының динамикасын жандандыруда ерекше роль атқаруға бағытталған. Көп критерийлердің ішінде жобалардың тиімділігі мен тұрақтылығы қарастырылды. Анықтау үшін ең қолайлы МЖӘ-АӨК жобаларды бағалау әдістері зерттелді. АӨК-тің ерекшелігін ескере отырып, МЖӘ жобаларын бағалау әдіснамалары мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің АӨК үшін арналған жобалары әзірленді. Зерттеу әр түрлі құрылымдардың МЖӘ жобаларын іске асырылған қазақстандық АӨК-ын анықтауға мүмкіндік берді. МЖӘ-АӨК жобаларының стандартты құрылымын барлық стейкхолдерлердің қабілетті мүдделерін ескеруге мүмкіншілік тудырады.

Кілт сөздер: бағалау, МЖӘ-АӨК жобалар, әдіснамалар, келісім-шарт, NPV, тиімділік, тұрақтылық, инклюзивтік.

A.A. Nurseitov, B.S. Adilbekova, B.E. Abilkassym

Application of mechanisms of public-private partnership in the agro-industrial complex

The paper explored the methodologies relating to the use of the public-private partnership (PPP) mechanisms in Kazakhstan's agribusiness. The research has been motivated by the strong need on using the PPPs in agri-

business. The analyses carried out under this study revealed the typology and categorization of agro-PPP projects. The primary goal of those projects has been found to target the revitalization of the dynamics in the development of Kazakhstan's agribusiness. The paper explored diverse methodologies through the prism of their relevancy for Kazakhstan's agro-PPPs. As the outcomes of the study, it has outlined the project assessment techniques that may be applied in evaluating the agro-PPP projects. Although the focus of the paper has mainly been on Kazakhstan, other countries will have also benefited from the findings of the paper. Likewise, the findings of the research may be useful for broad users, including the agro-PPP entities, central and regional public authorities, who are involved in decision making, and project managers.

Keywords: agro-PPPs, methodology, project assessment techniques, typology, contract-type PPP, NPV, sustainability, efficiency, inclusive.

References

- 1 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan N.Nazarbaeva narodu Kazakhstana «Tretia modernizatsiia Kazakhstana: hlobalnaia konkurentosposobnost» [The Address of the President of the Republic of Kazakhstan N.A. Nazarbayev to the people of Kazakhstan «The Third Modernization of Kazakhstan». *akorda.kz*. Retrieved from <http://www.akorda.kz> [in Russian].
- 2 Posobie gosudarstvenno-chastnoho partnerstva [Manual on Public-Private Partnership]. (2008). Manila: ADB [in Russian].
- 3 Handbook on agribusiness PPPs and territorially-bound investment instruments for agro-industrial development. (2016). Rome: FAO.
- 4 Public-Private Partnership. Washington: WB. *ppp.worldbank.org*. Retrieved from <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership>.
- 5 Public-Private Partnerships. (2004). Washington: IMF.
- 6 Agriculture: enabling factors and impact on the rural poor. London: Institute of Development Studies. *ids.ac.uk*. Retrieved from <http://www.ids.ac.uk/project/public-private-partnerships-ppps-in-agriculture-enabling-factors-and-impact-on-the-rural-poor>.
- 7 Ob utverzhenii Pravil razrabotki ili korrektirovki, provedeniia neobkhodimyykh ekspertiz investitsionnoho predlozheniia gosudarstvennoho investitsionnoho proekta, a takzhe planirovaniia, rassmotreniia, otbora, monitorinha i otsenki realizatsii biudzhetykh investitsii [On the approval of the Rules of the development or adjustment and expert evaluation of a public investment project proposal, and also, planning, assessment, selection, monitoring and evaluation of implementation of budget investments]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400009938> [in Russian].
- 8 Suhaiza, I.A. (2011). Systematic Review of Research on Private Finance Initiative. *Int. Journal of Economics, Management & Accounting, (Supplementary Issue 19:33-60)*, 27–28.
- 9 Thomson, C. (2005). Evaluation of PPP projects financed by the EIB. Evaluation Report.
- 10 Myerson, R.B. (1997). Game Theory. Analyses of Conflict. Cambridge: Harward University Press.
- 11 Tanirbergenov, S.I. & Suleymenov, B.U. (2016). Sovremennoe meliorativnoe sostoianie sovremennykh serozemov [Current state of melioration of modern fertile soil]. *Issledovaniia, rezulyaty – Research, Results, Vol. 4, 72*, 244–246 [in Russian].