

# ФОРМИРОВАНИЕ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО И МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИЛИЩНОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Е. В. Балабенко, к.э.н., доцент

ГОУ ВПО «Донбасская национальная академия строительства и архитектуры»

*Анотация.* Изучен и дополнен альтернативный способ стимулирования жилищного строительства в регионе – государственно-частное и муниципально-частное партнерство. Рассмотрены основные принципы формирования проектного подхода реализации механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в жилищном строительстве. На основе характеристик целесообразности и оценки использования механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в жилищном строительстве выделены критерии их взаимосвязи, явившиеся основой предложенных этапов проектного подхода реализации механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в жилищном строительстве. Представлен алгоритм оценки эффективности определения оптимальных характеристик государственно-частного и муниципально-частного партнерства в жилищном строительстве, состоящий из качественной оценки предложенного проекта и выводов об эффективности партнерских отношений.

*Ключевые слова:* государственно-частное и муниципально-частное партнерство, жилищное строительство, проектный подход, этапы реализации проектного подхода, оценка эффективности проекта в жилищном строительстве.



Балабенко  
Елена Валентиновна

## ФОРМУЛИРОВКА ПРОБЛЕМЫ

Использование и развитие механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в жилищном строительстве (далее ГЧП и МЧП в ЖС) в основном зависит от параметров его реализации. Положительная динамика развития ГЧП и МЧП в регионах Российской Федерации [1] и других странах мира [2, 3 и др.] говорит о том, что интерес государства и муниципальных властей к данной форме взаимодействия с частным партнером растет.

Отдельные аспекты управления ГЧП и МЧП на региональном уровне с использованием проектного и процессного подходов в аналитических исследованиях [4; 5; 6 и др.] позволяют говорить о том, что при рассмотрении особенностей использования ГЧП и МЧП авторами в большинстве случаев описывается проектный подход.

Актуальность исследования состоит в проработке основ формирования проектного подхода реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС, направленных на построение алгоритма оценки эффективности участия в проекте как для отдельного субъекта, так и для всех участников проекта в целом.

## АНАЛИЗ ПОСЛЕДНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

В отечественной науке вопросам, связанным с развитием жилищного строительства, посвящено достаточное количество работ. На данную тему высказывались такие ученые, как Т. Сидорченко [7], Р. Подольский [8], М. Иванов [9]. Все они исследовали проблемы, связанные с инновационно-инвестиционным обеспечением развития строительного комплекса региона, а также вопросы интеграции строительного комплекса в мировое хозяйство и обеспечения конкурентоспособности строительного комплекса региона.

Проблемам именно жилищного строительства посвящены труды таких ученых, как В. Севка, А. Амоша [10], А. Сударенко [11] и Е. Шевчук [12],

исследовавших правовое регулирование финансирования жилищного строительства в регионе, гражданско-правовое регулирование отношений в сфере жилищного строительства, государственную политику в отношении стратегии развития отрасли на примере жилищного строительства и экономический механизм страхования рисков ипотечного кредитования инвестиций в жилищное строительство.

Теоретические и прикладные проблемы развития партнерских отношений государства и предпринимательских структур исследовали Р. Климов [13], С. Сильвестров [14] и др.

Особенности управления ГЧП и МЧП на региональном уровне с использованием проектного подхода представлены в аналитических исследованиях Т. Юрьевой [2], Я. Савченко [6], Е. Андреевой [15] и др. В трудах авторов идет речь о методах оценки эффективности проектов ГЧП и МЧП; сравнении особенностей управления проектного и процессного подходов; представлен алгоритм оценки эффективности региональных проектов партнерских отношений, позволяющий определить целесообразность и обоснованность проекта, а также наилучшую форму его реализации.

Несмотря на значительные достижения в исследовании отдельно жилищного строительства и отдельно ГЧП и МЧП, вопросам формирования проектного подхода реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС уделено недостаточно внимания.

**Целью** данной работы является формирование проектного подхода реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС путем:

1) определения этапов проектного подхода реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС, в состав которых войдет: выявление потребности в использовании механизмов ГЧП и МЧП в ЖС; определение организационно-институциональных составляющих; выделение элементов взаимодействия и принципов отбора; реализация проекта;

2) разработки модели оценки эффективности определения оптимальных характеристик проекта ГЧП и МЧП в ЖС в целом и для каждого участника в отдельности.

### **ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ**

Основным критерием целесообразности и оценки использования механизма ГЧП и МЧП в ЖС является эффект, полученный каждым участником проекта от совместной деятельности путем: разработки и реализации стратегии и принципов взаимодействия публичных и частных партнеров; комплексности действий в изучении и учете внешних и внутренних факторов, реализации организационно-институциональных механизмов ГЧП и МЧП; разработки и выбора форм/моделей, инструментов и механизмов реализации проектов, максимально обеспечивающих

достижение целей всеми участниками; этапности реализации проектов, имеющих определенную специфику, – жизненный цикл проекта, предусматривающий создание действенной структуры взаимоотношений, использование максимально сильных сторон партнеров, минимизация рисков; специальной организации и координации проекта.

Критерии взаимосвязи приведенных характеристик в процессе формирования этапов проектного подхода реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС представлены на рис. 1.

Первый этап ставит перед государственным партнером задачу определения текущего состояния жилого фонда и жилищного строительства в регионе, выявление основных проблем отрасли и путей их решения при помощи ГЧП и МЧП в сфере реализации проектов для жилищного строительства. Основными составляющими предлагаемого этапа являются: анализ потребностей отрасли; определение путей их удовлетворения.

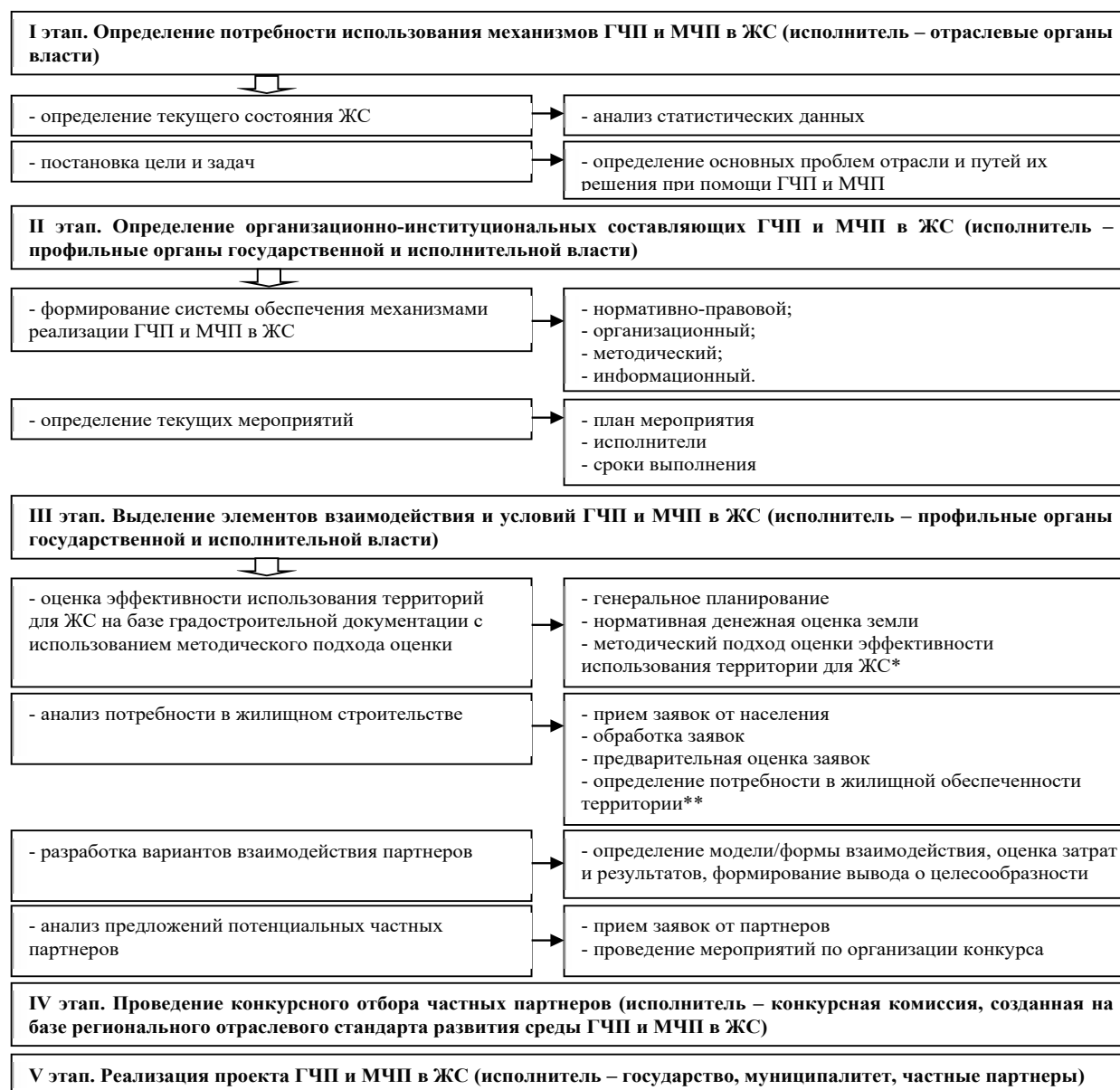
Второй этап реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС предусматривает определение организационно-институциональных составляющих, в частности, формирование системы обеспечения механизмами реализации ГЧП и МЧП в ЖС: нормативно-правового; организационного; методического; информационного.

На базе формирования системы обеспечения реализации механизмами ГЧП и МЧП в ЖС второй этап включает в себя разработку плана мероприятий реализации проектного подхода, определение исполнителей, сроки выполнения. Основными участниками данного этапа являются профильные органы государственной и исполнительной власти как разработчики системы обеспечения механизмами реализации ГЧП и МЧП в ЖС, так и исполнители организационно-институциональных составляющих механизмов.

Третий этап взаимодействия характеризуется оценкой эффективности использования территорий для жилищного строительства на базе градостроительной документации с использованием подхода оценки эффективности использования территории для жилищного строительства; анализом потребности в жилищном строительстве путем получения и обработки информации от населения, определения потребности в жилищной обеспеченности территории; формированием условий реализации партнерства.

Четвертый этап характеризуется формированием конкурсной комиссии и проведением конкурсного отбора частных партнеров. Механизм создания и функционирования конкурсной комиссии прописан в проекте Регионального отраслевого стандарта развития организационно-институциональной среды ГЧП и МЧП в ЖС, разработанном автором.

Пятый этап сопровождается реализацией проекта ГЧП и МЧП в ЖС (инженерно-техническое



\* методический подход оценки эффективности использования территории для жилищного строительства (акт внедрения № 08-12/1557 от 22.06.18 г. Администрация города Кировское) – разработано автором;

\*\* расчет потребности объемов жилищного строительства различных категорий путем выявления необходимости и целесообразности размещения разного типа жилья для дальнейшего выбора в проектом подходе ГЧП и МЧП (справка о внедрении № 3365/05 от 30.05.19 г. Минстрой и ЖКХ ДНР) – разработано автором.

Рис. 1. Этапы проектного подхода реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС

проектирование, строительство или реконструкция, ввод в эксплуатацию, передача в пользование). Данный этап является результатом реализации проекта, сопровождается экономическим – для частного партнера и социальным – для государства/муниципалитета и населения эффектом.

Определение оптимальных характеристик ГЧП и МЧП в ЖС возможно на основе оценки эффективности их альтернатив. Оценка эффективности выбора требует формирования научно-методического подхода к обоснованию выбора основных составляющих проекта, что позволит максимизировать достижения целей партнерства и на этой основе спо-

собствовать эффективному социальному результату при достижении целей всеми участниками.

В настоящее время известны подходы к оценке эффективности выбора проекта ГЧП и МЧП. Так, например, в работе Н. Проваленовой оценка эффективности проекта ГЧП проводится по следующим традиционным направлениям: сравнение рентабельности реализации проекта с привлечением частного партнера и без такого привлечения; выявление типов рисков для осуществления проекта ГЧП, их оценка и определение формы управления рисками; детальное экономическое обоснование ГЧП [16].

В работе Е. Андреевой [15] оценка эффективности проектов ГЧП основывается на расчетах показате-

телей (дисконтирования, рентабельности, доходности инвестиций, соотношения частных и бюджетных инвестиций, сокращение уровня безработицы, увеличение налоговых поступлений, интеллектуальность), которые могут дать представление об эффективности того или иного проекта ГЧП.

Э. Габдуллиной на основе обобщения существующих теоретических аспектов и анализа взаимодействия власти и бизнеса был сформирован алгоритм оценки эффективности региональных проектов ГЧП, который позволяет определить целесообразность и обоснованность проекта, а также наилучшую форму его реализации. Это определяет целесообразность применения предложенного алгоритма, который позволяет сделать экономически обоснованный выбор формы ГЧП при реализации проектов и программ развития региона, базирующийся на опреде-

лении эффективности взаимодействия для каждой из заинтересованных сторон [17].

Однако, при использовании этих и других подходов, основывающихся на расчете совокупности показателей, возникает сложность дальнейшего принятия решения на основе оценочных показателей. Для преодоления этих трудностей прибегают к интеграции оценочных показателей. Однако расчет интегрированного показателя, с одной стороны, упрощает принятие решения, но, с другой стороны, некоторым образом нивелирует значение отдельных показателей и, следовательно, снижает точность и уровень обоснованности интегрированного показателя. Указанные трудности подходов к оценке эффективности использования проектов ГЧП и МЧП обусловили необходимость поиска других вариантов к обоснованию выбора альтернативы оценки эффективности использования проектного

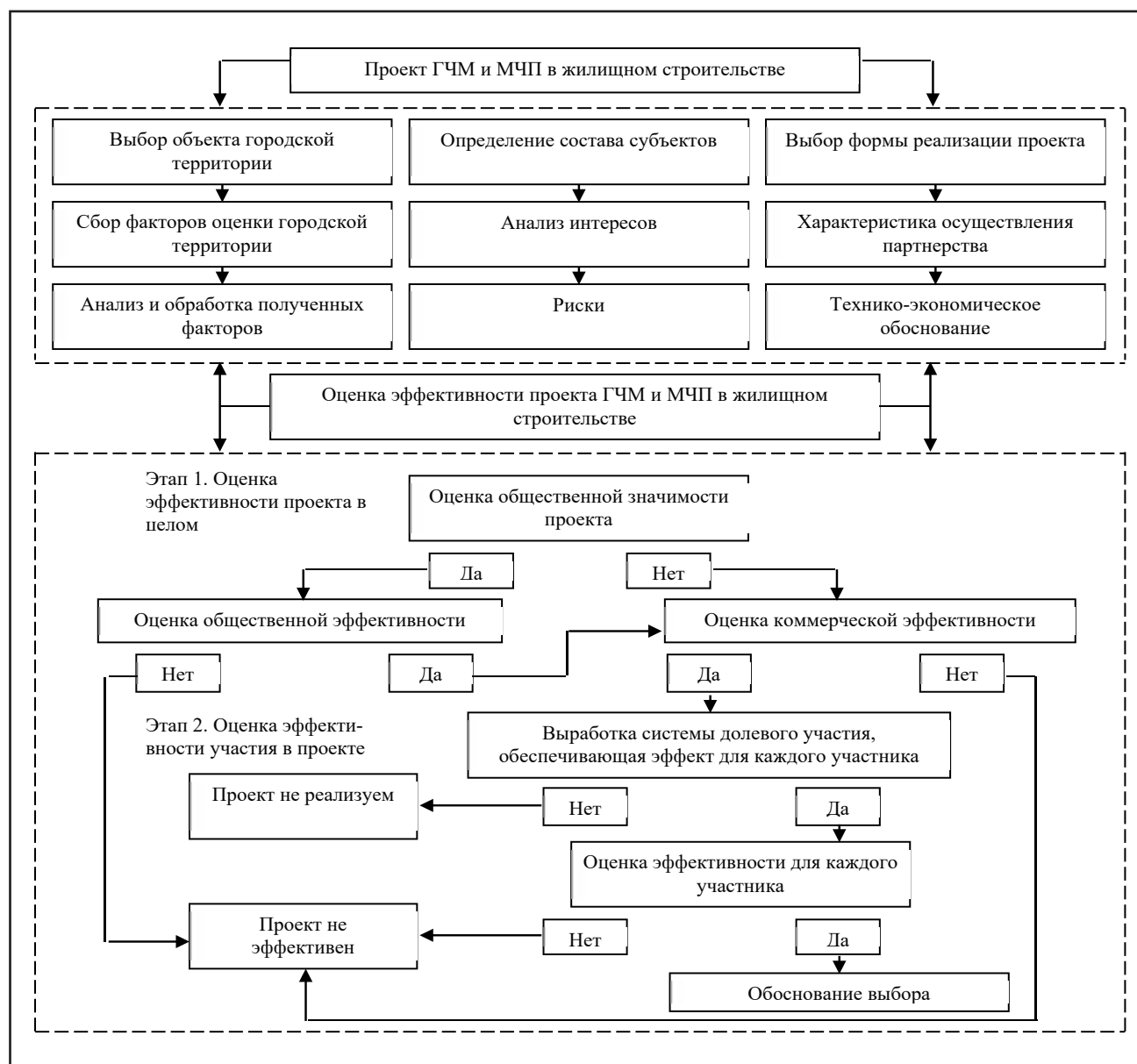


Рис. 2. Оценка эффективности определения оптимальных характеристик ГЧП и МЧП в ЖС

Оценки эффективности проекта ГЧП и МЧП в жилищном строительстве

Оценка эффективности проекта в целом	Общественная эффективность	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повышение качества жизни</li> <li>- повышение уровня жизни</li> <li>- удовлетворение общественных потребностей</li> <li>- рост доходов населения от занятости в строительной отрасли</li> </ul>
	Коммерческая эффективность	<ul style="list-style-type: none"> <li>- рост бизнеса</li> <li>- рост прибыли</li> <li>- рост инвестиционной привлекательности</li> <li>- рост удельной прибыли</li> <li>- рост социальной ответственности бизнеса</li> <li>- развитие интеллектуальных ресурсов и капитала фирмы</li> </ul>
Оценка эффективности участия в проекте	Публичная эффективность	<ul style="list-style-type: none"> <li>- рост обеспеченности населения жильем</li> <li>- рост занятости населения</li> <li>- развитие территории</li> <li>- сокращение расходов государства за счет развития партнерства</li> <li>- рост доходов бюджета от развития строительного предпринимательства</li> <li>- рост удельного ВВП</li> </ul>
	Эффективность для участников	<ul style="list-style-type: none"> <li>- развитие строительной отрасли</li> <li>- рост жилищного строительства страны</li> <li>- повышение качества и уровня жизни населения</li> <li>- экономия бюджетных средств</li> </ul>

подхода, тем более, что данные подходы не затрагивают конкретную отрасль, в том числе и отрасль строительства. Возникает необходимость формирования индивидуального подхода принятия решения на основе оценочных показателей для жилищного строительства.

Выбор параметров реализации партнерства в жилищном строительстве должен максимально учитывать факторы благоприятного воздействия на проект. В первую очередь это касается выбора объекта городской территории, состава субъектов партнерских отношений и форм инвестиционного партнерства.

В общем виде процесс оценки эффективности определения оптимальных характеристик ГЧП и МЧП в ЖС имеет следующий вид (рис. 2).

Представленный алгоритм состоит из двух частей.

Первая часть алгоритма включает в себя качественную оценку предложенного проекта ГЧМ и МЧП в жилищном строительстве. Данная часть дает представление о проекте, и формах реализации. В состав оценки проекта входят следующие элементы:

1. Выбор объекта городской территории для последующего его анализа. Рассматриваемым объектом может выступать как сам город (в зависимости от общей площади территории), так и отдельно взятые районы, функциональные зоны.

Для выбора объекта городской территории происходит сбор факторов, влияющих на анализируемую территорию (зачастую рассматривают и используют различное множество факторов для определения конкретного участка) [18, 19, 20].

После сбора комплекса факторов значения подаются анализу и обработке с применением методического подхода оценки эффективности использования территории для жилищного строительства.

Подход дает возможность представить полную картину эффективности развития жилищного строительства на конкретной территории (экономико-планировочной зоне) для дальнейшей разработки плана мероприятий развития территории с использованием модели государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

2. Выбор состава субъектов включает в себя информацию об участниках государственно-частного и муниципально-частного партнерства в жилищном строительстве, их основных правах и обязанностях, порядке взаимодействия в период работы.

Также на данном этапе должны быть оговорены конкретные результаты/интересы, которые планируется достичь каждым партнером в отдельности при реализации проекта с учетом возможного появления риска.

3. Выбор формы реализации проекта определяется, исходя из предлагаемых вариантов взаимодействия государственных/муниципальных и частных структур в процессе реализации ГЧП и МЧП в ЖС. За государством/муниципалитетом предусматривается закрепление функций по предоставлению государственной поддержки в форме государственных гарантий и финансирования по программам поддержки отрасли, защита прав и интересов частного партнера в соответствии с действующим законодательством, а также другие формы поддержки, не запрещенные законодательством.

Функции частного партнера определяются в зависимости от формы/модели реализации партнерства.

Вторая часть алгоритма включает в себя выводы о ценности партнерских отношений, исходя из экономического развития будущего объекта партнерства, будет характеризоваться соотношением

результатов и затрат. В этой связи большое значение приобретает правильность предыдущих этапов по определению оптимального объектного и субъектного состава интеграции.

Целью оценки эффективности проекта ГЧП и МЧП в ЖС является определение привлекательности проекта для всех участников партнерских отношений (табл. 1).

Оценка эффективности проекта ГЧП и МЧП направлена на определение влияния предлагаемого проекта на экономическую и социальную сферу территории.

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Подводя итог, необходимо отметить следующее – на основе изучения накопленного опыта по вопросам формирования проектного подхода реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС на региональном уровне можно сделать вывод о том, что система управления проектами ГЧП и МЧП в жилищном строительстве находится на стадии формирования. Для заинтересованности всех участников проекта необходимо:

во-первых, создать и законодательно закрепить взаимосвязанную систему этапов проектного подхода реализации механизмов ГЧП и МЧП в ЖС;

во-вторых, наладить процессы управления путем разработки механизма оценки эффективности определения оптимальных характеристик ГЧП и МЧП в ЖС;

в-третьих, внедрить механизм оценки эффективности проекта ГЧП и МЧП в ЖС, позволяющий определить целесообразность и обоснованность проекта, а также наилучшую форму его реализации.

### Список литературы

1. Рейтинг регионов ГЧП-2014. Развитие государственно-частного партнерства на территории Российской Федерации. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. - Электронный ресурс: <http://pppcenter.ru/assets/docs/raitingreg2014.pdf>
2. Юрьева, Т. В. Государственно-частное партнерство на основе проектного подхода / Т. В. Юрьева // *Современные технологии управления*. – 2016 – № 4 (64) – Электронный ресурс: <https://sovman.ru/article/6406/>
3. Международная практика частно-государственного партнерства: направления и механизмы // Совет по национальной конкурентоспособности - Обзор исследований. 2016 - Электронный ресурс: [http://wvmv.naco.ru/analytica/obzor/10-05-2006\\_partner.pdf](http://wvmv.naco.ru/analytica/obzor/10-05-2006_partner.pdf) URL
4. Мильшина, Ю. В. Механизмы управления проектами государственно-частного партнерства в условиях финансово-экономической нестабильности: автореф. дис. канд. экон. наук. М.: МГУ, 2013 г. – 32 с.
5. Раменская, Л. А. Методический инструментарий управления портфелем проектов государственно-частного партнерства // *Известия Уральского государственного экономического университета*. 2014. № 4(54). – С. 79–87.
6. Савченко, Я. В. Особенности управления государственно-частным партнерством на региональном уровне с использованием проектного и процессного подходов / А. В. Савченко, М. В. Евсеева // *УПРАВЛЕНЕЦ* № 6/52/2014 – С. 24-29.
7. Сидорченко, Т. Ф. Інвестиційно-будівельний комплекс як механізм активізації інвестиційної діяльності в регіоні // *Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України (Збірник наукових праць)*. Випуск 5 (XLIII) / НАН України. Інститут регіональних досліджень. [Редкол.: відповідальний редактор академік НАН України М. І. Долишній]. Львів, 2003. – С. 357-366.
8. Подольский, Р. Ю. Вплив факторів ринкового середовища на ступінь інвестиційної привабливості будівельного комплексу України // *Вісник Донецького національного університету*. (Серія В: «Економіка і право».) 2009. № 1. – С. 165-169.
9. Иванов, М. Ф. Логико-формальные и методологические подходы к разработке стратегий развития и активизации инноваций и инвестиций на региональном уровне // *Промышленная экономика*. 2014. № 1. – С. 82-90.
10. Розвиток економіки будівництва та міського господарства Донецької області в контексті трансформаційних перетворень в Україні: / Амоша О. І., Сєвка В. Г. та ін. Донецьк: ТОВ «Друкінфо», 2011. – 316 с.
11. Сударенко, В. Концепции и принципы государственных жилищных кредитов // *Финансовое право*. Киев, 2013. № 3 (9). С. 28-35.
12. Криводубский, А. Логико-формальные модели финансового планирования в строительных организациях / А. Криводубский, А. Шевчук. // *Системы обработки информации*. 2011. Вып. 4 (94). – С. 240-244.
13. Климов, Р. Е. Государственно-частное партнерство как механизм финансирования модернизации инфраструктуры // *Управление экономическими системами* (35) УЭК, 11/2011. URL: <http://www.uecs.ru/uecs-35-352011/item/791-2011-11-17-06-04-34>
14. Государственно-частное партнерство в инновационных системах: сборник / Российская акад. наук, Ин-т экономики, Вольное экономическое общество; под общ. ред. С. Н. Сильвестрова. М.: URSS, 2008. – 310 с.
15. Андреева, Е. С. Оценка эффективности проектов государственно-частного партнерства: методологический подход / Е. С. Андреева // *Вестник Казанского технологического университета*. – 2013. – Т. 16. – № 12. – С. 300-303.
16. Проваленова, Н. В. Эффективность применения механизмов государственно-частного партнерства в сфере услуг / Проваленова Н. В., Шамин А. Е. // *Казанская наука*. - 2011. - № 10. – С. 118-121.
17. Габдуллина, Э. И. Оценка эффективности проектов ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса в регионе / Э. И. Габдуллина // *Журнал «Современные проблемы науки и образования»*. – 2012. – № 2 – Электронный ресурс: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=5928>
18. Градостроительные основы развития и реконструкции жилой застройки: монография / Ю. В. Алексеев [и др.]; под общ. ред. Ю. В. Алексеева. – М.: Изд-во АСВ, 2009. – 640 с.
19. ДБН 360-92\*\* Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень затверджено наказом Держкоммістобудування від 17 квітня 1992 р. № 44 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/view/fin35002>
20. Михайлов, А. В. Разработка методики оценки городских территорий по транспортно-планировочным критериям на примере г. Донецка: дис. ... канд. техн. наук: 05.23.22 / Михайлов Александр Владимирович. – Москва, 2018. – 191 с.