

УДК 336.14:353

Н. В. Елькина*Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация***Д. Л. Исаев***Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация*

ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОТРАСЛИ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается динамика развития отрасли жилищного строительства в России, а также описывается мировой опыт по контрактам, направленным на строительство и эксплуатацию объектов в рамках государственно-частного партнерства. Анализ статистических данных и современной экономической научной литературы свидетельствует об отсутствии единого подхода к способам решения жилищной проблемы в России, поэтому для этих целей предлагается использовать программный метод управления в сочетании с государственно-частным партнерством. Выделяется использование программного метода управления, в основу которого положена реализация системы проектов, как совершенствование действующей системы управления экономикой. Государственно-частное партнерство наряду с традиционными способами привлечения инвестиций в регион относится к факторам развития субъекта Федерации. Преимущества использования механизмов государственно-частного партнерства способствуют повышению конкурентоспособности отечественной экономики. Обобщаются имеющиеся знания о взаимодействии государства и бизнеса в жилищном строительстве и обосновывается необходимость решения жилищной проблемы с привлечением государственно-частного партнерства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Жилищное строительство; недвижимость; государственно-частное партнерство; капиталоемкость; инфраструктура; региональные власти; инвестиции.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 18 мая 2016 г.; дата принятия к печати 3 июня 2016 г.; дата онлайн-размещения 26 июля 2016 г.

N. V. Elkina*Baikal State University,
Irkutsk, Russian Federation***D. L. Isayev***Baikal State University,
Irkutsk, Russian Federation*

DEVELOPING THE MECHANISM OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN HOUSING SECTOR

ABSTRACT. The article considers dynamics of the residential housing development in Russia, as well as describes the world experience in terms of contracts directed at constructing and operating the facilities in the frame of state-private partnership. An analysis of statistical data and modern economic research literature testifies a lack of unified approach to the ways of solving the housing problem in Russia, that's why the article offers to use for this purpose a software management method in conjunction with state-private partnership. It specifies the use of a software management method which is basically aimed at implementing a system of projects, as an improvement of the existing system of economic management. The state-private partnership alongside with traditional ways of attracting investments to regions is referred to the factors of the Federation's subject development. The advantages of using state-private partnership

© Н. В. Елькина, Д. Л. Исаев, 2016

Baikal Research Journal

электронный научный журнал Байкальского государственного университета

mechanisms contribute to increasing competitiveness of the national economy. The article summarizes the available knowledge about interaction of government and business in the residential housing and substantiates the necessity of solving the housing problem by involving the state-private partnership.

KEYWORDS. Residential housing; real estate; state-private partnership; capital intensity; infrastructure; regional authorities; investments.

ARTICLE INFO. Received May 18, 2016; accepted June 3, 2016; available online July 26, 2016.

Жилищное строительство относится к динамично развивающемуся сектору экономики. Степень обеспечения жильем, его доступность для граждан влияют на уровень жизни в стране и регионе, отражаются на показателях рождаемости и прироста населения. По мнению ряда экономистов, расширение объемов жилищного строительства способствует как развитию других отраслей экономики, так и решению социальных проблем [1–4].

По данным Иркутскстата, общая площадь аварийного и ветхого жилья на 1 января 2015 г. в Иркутской области составляла 4 247,2 тыс. м² (7,74 % от общей площади жилищного фонда), из них аварийного — 957,3 тыс. м². В этом фонде проживает 206,6 тыс. чел., из них 55,9 тыс. — в аварийном¹. Данная категория жилья увеличивает социальную напряженность, ухудшает качество коммунальных услуг, снижает безопасность и комфортность проживания. Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ позволил начать решать в Иркутской области сложную проблему по переселению граждан из аварийного жилья.

Другой способ решения жилищной проблемы в стране — разработка программ, целью которых является обеспечение механизмами реализации процесса приобретения жилья: предоставление государством средств, снижающих нагрузку по кредитам, возможность использования «материнского капитала» и т. д. Например, М. Р. Орлов основным показателем, характеризующим уровень доступности жилья, считает стоимость 1 м² [5]. Однако, как показывает практика строительных компаний, ни один из работающих в настоящее время механизмов государственно-го регулирования не позволяет существенно повлиять на этот показатель.

Спрос на жилье при такой динамике цен на первичном рынке жилья в России (табл. 1) в определенной степени вызван не только улучшением жилищных условий, но и инвестированием средств граждан, имеющих желание и возможность разместить свои накопления в проекты с высокой доходностью.

Таблица 1

Динамика средней цены на первичном рынке жилья в России за 2005–2014 гг., %

Период изменений	Темп прироста средней цены на первичном рынке жилья в России
2005 к 2000 г.	192,6
2010 к 2005 г.	89,6
2011 к 2010 г.	–9,3
2014 к 2011 г.	10,2

Составлено по: Средние цены на первичном и вторичном рынках жилья // Строительство в России в 2014 г. М., 2014. С. 41.

Рост цен на жилье в России опережает увеличение доходов значительной части населения. Это осложняет приобретение квартир для большинства семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Кроме того, учитывая современные условия финансового кризиса, а также высокую капиталоемкость и долгосрочность жилищных

¹ URL : http://irkutskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/irkutskstat/ru/statistics/housing/.

проектов, пересматриваются возможности бюджетов всех уровней по выполнению запланированных объемов жилищного строительства. Реализация национального проекта по формированию рынка доступного жилья заставляет региональные власти искать новые механизмы финансирования жилищного строительства.

Динамику развития отрасли жилищного строительства в России иллюстрируют такие показатели, как темп прироста объема ввода жилья, темп прироста числа построенных квартир и темп прироста средней общей площади построенных квартир (табл. 2).

Таблица 2

*Динамика развития отрасли жилищного строительства в России
в 1992–2014 гг., %*

Показатель	2000 к 1992 г.	2010 к 2000 г.	2011 к 2010 г.	2012 к 2011 г.	2013 к 2012 г.	2014 к 2013 г.
Темп прироста объема ввода жилья	–27,0	92,7	6,7	5,5	7,3	18,6
Темп прироста числа построенных квартир	–45,3	92,2	9,6	6,6	10,9	20,3
Темп прироста средней общей площади построенных квартир	33,4	0,5	–2,7	–1,1	–3,3	–1,3

Составлено по: Жилищное и социально-культурное строительство // Россия в цифрах в 2015 г. М., 2015. С. 304–306.

Темп прироста объема ввода жилья в 2000 г. значительно снизился по сравнению с 1992 г., хотя с 2010 г. уже имел положительную динамику. Прирост средней общей площади построенных квартир изменялся в противоположном направлении к динамике объема ввода жилья: если до 2010 г. гражданам хотелось улучшить жилищные условия за счет увеличения площади квартиры, то с 2011 г. возрос спрос на квартиры меньшей площади. В 2014 г. в России введено на 18,6 % больше жилья, построено на 20,3 % больше квартир, чем в 2013 году. В то время как потребность населения в улучшении жилищных условий с учетом принятых органами государственной власти и местного самоуправления программ значительно выше. На наш взгляд, отрасль жилищного строительства не в состоянии достигнуть высоких показателей по объему возведения жилья, если не произойдут изменения в условиях ее развития, что позволяет сделать вывод об особой актуальности привлечения в эту сферу частных инвестиций.

Как указывает А. В. Чернов [6], государственно-частное партнерство (ГЧП) — это механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации крупных инвестиционных проектов, направленных на достижение целей государственного управления. На наш взгляд, при реализации проектов ГЧП (ГЧП-проекты) следует обратить особое внимание на управление рисками и их перераспределение между публичным и частным партнерами. В научной литературе для развития ГЧП представляют интерес работы, увязывающие вопросы неопределенности и риска [7], так как ГЧП-проекты носят долгосрочный характер и выходят за пределы краткосрочного и часто даже среднесрочного бюджетного планирования.

Для того, чтобы понять сущность и принципы реализации ГЧП-проектов, рассмотрим различные типы контрактов, направленные на новое строительство объектов в рамках ГЧП. С. Г. Амбарцумян [8] выделяет следующие виды контрактов, применяемых в мировой практике:

1. BOOT (Build — Own — Operate — Transfer) — «строительство — владение — эксплуатация / управление — передача». Частная компания строит объект ГЧП за свой счет при сохранении права собственности на него, занимается его эксплуата-

цией в течение срока, установленного условиями контракта, после этого передает в собственность государству.

2. BOT (Build — Operate — Transfer) — «строительство — владение — эксплуатация / управление — передача». Частная компания строит объект ГЧП за свой счет. После окончания строительства объект передается в собственность государству, частная компания занимается эксплуатацией объекта на условиях аренды.

3. BOO (Build — Own — Operate) — «строительство — владение — эксплуатация/управление». Частная компания строит объект, владеет им на праве собственности.

4. DBFO (Design — Build — Finance — Operate) — «проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация». Частная компания осуществляет финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию, государству затем объект не передается.

Для отрасли жилищного строительства актуальной является модель ГЧП «государство — управляющая компания — строительная компания — инвестор». Для реализации данного вида ГЧП-проекта создается специализированная управляющая компания, целью которой является приобретение права собственности на объекты строительства и реализация жилья после окончания строительства. Для данной модели характерна последовательность следующих этапов:

- по итогам конкурса, который проводится органами местного самоуправления, выбирается специализированная управляющая компания, уставный капитал которой формируется за счет вкладов частных инвесторов;
- управляющая компания с целью реализации проекта привлекает кредитные средства, выплачивая в дальнейшем проценты и основную сумму долга кредиторам;
- управляющая компания заключает договор со строительной компанией, которая осуществляет разработку проектной документации и строительство проекта. Возникшие при этом расходы покрываются управляющей компанией за счет собственных и заемных средств. Однако процентные платежи по заемным средствам могут быть погашены из средств бюджета;
- завершение строительства — построенные объекты реализуются частным лицам. Для решения социальных задач по обеспечению жильем нуждающихся категорий населения часть объектов продается муниципалитетам.

Данная модель ГЧП может использоваться для объектов жилищного строительства муниципального, регионального и федерального уровня.

В 2015 г. был принят Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ (далее — ФЗ № 224-ФЗ). Данный закон создает правовые условия привлечения инвестиций в субъект Федерации, призван решать инфраструктурные проблемы России и ее регионов. Кроме того, органами государственной власти в субъектах РФ ведется работа по формированию собственной нормативно-правовой базы. До 1 января 2016 г. субъекты РФ сами назначали уполномоченные органы в сфере ГЧП, причем перечень их полномочий не являлся закрытым. Важными из них являются межведомственная координация, вопросы согласования конкурсной документации, осуществления мониторинга, содействия по защите прав частных партнеров. Отметим, что до 1 июля 2016 г. — срок приведения в соответствии с ФЗ № 224-ФЗ в сфере ГЧП регионального законодательства. Если в субъекте РФ региональный закон был разработан до принятия федерального закона, и по нему осуществляются проекты, то необходима корректировка действующих соглашений и приведение регионального закона в соответствие с ФЗ № 224-ФЗ. Если в регионе ранее был принят закон о ГЧП, но по нему не представлено проектов, то решение отменить или дорабатывать закон в соответствии с ФЗ № 224-ФЗ принимает субъект Федерации.

Следует согласиться с мнением А. Ю. Осипова, что привлечение частного капитала с целью создания объектов жилищного и социального строительства позволит значительно увеличить эффективность их строительства и последующей эксплуатации [9]. Исследование зарубежного опыта свидетельствует о том, что участие частных инвесторов в подобных проектах позволяет сократить время возведения объектов и минимизировать совокупные издержки на строительство и эксплуатацию, кроме того, позволяет повысить степень удовлетворенности потребителей услуг за счет улучшения качества.

В России в сфере ГЧП накоплен определенный опыт. Так, в 2014 г. Минэкономразвития России совместно с Центром развития ГЧП были разработаны Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ, результатом которых стали принятые законы, регулирующие взаимодействие государства и частного бизнеса, в 68 субъектах РФ.

Структура проектов ГЧП, реализующихся на территориях федеральных округов России (табл. 3), позволяет сделать вывод, что по данным на 1 марта 2015 г. на долю Сибирского федерального округа приходится треть от общего их числа, а именно 106 проектов (34 %). В Центральном федеральном округе осуществляется 50 ГЧП-проектов (16 %), а в Северо-Западном — 48 (15 %). Наименьшее количество реализованных ГЧП-проектов наблюдается в Северо-Кавказском федеральном округе, на территории которого всего 9 проектов, что составляет 3 % в общей структуре.

Таблица 3

**Структура проектов, работающих на принципах
государственно-частного партнерства по федеральным округам России
на 1 марта 2015 г., %**

Федеральный округ	Количество проектов
Сибирский	34
Центральный	16
Северо-Западный	15
Приволжский	12
Уральский	9
Дальневосточный	6
Южный	5
Северо-Кавказский	3
<i>Всего</i>	100

Составлено по: [10].

Применение механизмов ГЧП в настоящее время наблюдается в строительстве железных дорог, автомагистралей, морских портов, аэропортов, а также различных объектов производственной и социальной инфраструктуры. Однако механизм ГЧП слабо используется при строительстве жилья, а также при создании условий для развития этой отрасли, а именно в промышленности строительных материалов, машиностроении, производящем строительную технику. По нашему мнению, ГЧП являются одной из перспективных форм привлечения бизнеса к выполнению крупных национальных и региональных программ.

Использование механизма ГЧП имеет преимущества и для государства, и для частного партнера. Государственные и муниципальные органы власти заинтересованы в ГЧП по следующим причинам:

1. Появляется возможность решить сложную стратегическую задачу, стоящую перед государственными и муниципальными органами власти при ограниченных бюджетных ресурсах.

2. Долгосрочные проекты, как правило, имеют значительный объем рисков, а при ГЧП они распределяются между публичным и частным партнерами.

3. Система конкурсов выбора частного партнера для реализации ГЧП-проектов позволяет соблюдать принципы конкуренции, реализовывать оптимальный вариант инвестирования, с одной стороны, сохранять государственные контрольные функции за выполнением подписанных ГЧП-соглашений, с другой.

4. Реализация ГЧП-проекта увеличивает валовой региональный продукт, налоговые отчисления в бюджеты федерального, субфедерального и муниципального уровней, позволяют решать социальные задачи.

Частный бизнес получает возможность работать на долгосрочной основе по проектам, имеющим стабильный спрос и прибыль. Несмотря на наличие рисков при реализации долгосрочных проектов, частный бизнес при ГЧП получает возможность их уменьшить за счет их перераспределения с публичным партнером. Повышается престиж организации, что положительно скажется при работе с другими коммерческими структурами. Государственные органы власти предоставляют частному партнеру гарантии, которые позволяют привлекать инвестиции для развития бизнеса.

Несмотря на ряд преимуществ как для государства, так и для частного партнера, ситуацию с реализацией ГЧП-проектов в стране и регионах сложно оценить однозначно. Как свидетельствует статистика, на территориях некоторых субъектов РФ использование ГЧП-проектов не получило распространения (см. табл. 3). Причины этого заключаются в нерешенных проблемах, которые требуют совершенствования государственного регулирования в рассматриваемой сфере. Среди них следует отметить недостаток нормативно-законодательной базы и отработанного механизма по реализации ГЧП-проектов.

Список использованной литературы

1. Александрова О. А. К вопросу о государственной поддержке строительной отрасли в России / О. А. Александрова, С. Ю. Пискорская // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. — 2012. — № 8. — С. 295.

2. Бузырев В. В. Жилищная проблема и пути ее решения в современных условиях / В. В. Бузырев, Л. Г. Селютин. — СПб. : Изд-во С.-Петерб. гос. экон. ун-та, 2013. — 155 с.

3. Мень М. А. О деятельности Минстроя России в 2014 г. и задачах на 2015 г. и среднесрочную перспективу / М. А. Мень // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. — 2015. — № 6, ч. II. — С. 5–11.

4. Киреенко А. П. Применение программно-целевого метода для государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в регионах Сибирского федерального округа / А. П. Киреенко, Л. В. Санина // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2014. — № 4 (96). — С. 117–132.

5. Орлов М. Р. Организация финансирования жилищного строительства в условиях государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / М. Р. Орлов // Труды Международного симпозиума «Надежность и качество». — 2013. — Т. 2. — Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-finansirovaniya-zhilishnogo-stroitelstva-v-usloviyah-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>.

6. Чернов А. В. Государственно-частное партнерство в сфере малоэтажного жилищного строительства / А. В. Чернов // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. — 2010. — № 4. — С. 21–34.

7. Найт Ф. Риск, неопределенность и прибыль / Ф. Найт. — М. : Дело, 2003. — 173 с.

8. Амбарцумян С. Г. Государственно-частное партнерство как инвестиционная форма финансирования в сфере жилищного строительства / С. Г. Амбарцумян // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2014. — № 6. — С. 122–124.

9. Осипов А. Ю. Стратегии развития жилищного строительства в России / А. Ю. Осипов // Российское предпринимательство. — 2012. — № 10. — С. 98–102.

10. Государственно-частное партнерство в России: современное состояние и проблемы развития / И. И. Савченко, Н. Г. Сидорова, Е. В. Кочева, Н. А. Матев // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. — 2015. — № 1. — С. 99–112.

References

1. Aleksandrova O. A., Piskorskaya S. Yu. On issue of governmental support of construction industry in Russia. *Aktual'nye problemy aviatsii i kosmonavтики = Topical Problems of Aviation and Cosmonautics*, 2012, no. 8, p. 295. (In Russian).
2. Buzyrev V. V., Selyutina L. G. *Zhilishchnaya problema i puti ee resheniya v sovremennykh usloviyakh* [Housing problem and ways of its solution in the current context]. Saint Petersburg State University of Economics Publ., 2013. 155 p.
3. Men' M. A. On activity of Russia's Ministry of Construction and tasks for 2015 in mid-term prospect. *ZhKKh: zhurnal rukovoditelya i glavnogo bukhgaltera = Housing and Public Utilities: Journal for Directors and Chief Accountants*, 2015, no. 6, pr. II, pp. 5–11. (In Russian).
4. Kireyenko A. P., Sanina L. V. Application of program-targeted method for small and medium business state support in the regions of the Siberian Federal District. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii = Bulletin of Irkutsk State Economics Academy*, 2014, no. 4 (96), pp. 117–132. (In Russian).
5. Orlov M. R. Fund raising for housing construction in terms of state-private partnership. *Trudy Mezhdunarodnogo simpoziuma «Nadezhnost' i kachestvo»* [Works of the International symposium «Reliability and quality»]. 2013, vol. 2. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-finansirovaniya-zhilishchnogo-stroitelstva-v-usloviyah-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>. (In Russian).
6. Chernov A. V. Public-private partnership in the sphere of low-rise housing construction. *Nedvizhimost' i investitsii. Pravovoe regulirovanie = Real Estate and Investments. Legal Regulation*, 2010, no. 4, pp. 21–34. (In Russian).
7. Nait F. *Risk, neopredelennost' i pribyl'* [Risk, uncertainty and profit]. Moscow, Delo Publ., 2003. 173 p.
8. Ambartsumyan S. G. Public-private partnerships as a form of financing investment in housing. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Bulletin of Saint Petersburg State University of Economics*, 2014, no. 6, pp. 122–124. (In Russian).
9. Osipov A. Yu. Strategies for development of housing in Russia. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Entrepreneurship*, 2012, no. 10, pp. 98–102. (In Russian).
10. Savchenko I. I., Sidorova N. G., Kocheva E. V., Matev N. A. Public-Private Partnership in Russia: current state and development problems. *Izvestiya Dal'nevostochnogo federal'nogo universiteta. Ekonomika i upravlenie = Bulletin of the Far Eastern Federal University. Economics and Management*, 2015, no. 1, pp. 99–112. (In Russian).

Информация об авторах

Елькина Надежда Васильевна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: env-1@yandex.ru.

Исаев Дмитрий Леонидович — магистрант, кафедра экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: Dima-7may@yandex.ru.

Authors

Nadezhda V. Elkina — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Enterprise and Entrepreneurship Economy, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: env-1@yandex.ru.

Dmitry L. Isayev — Master Degree Student, Chair of Enterprise and Entrepreneurship Economy, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: Dima-7may@yandex.ru.

Библиографическое описание статьи

Елькина Н. В. Формирование механизма государственно-частного партнерства в отрасли жилищного строительства / Н. В. Елькина, Д. Л. Исаев // *Baikal Research Journal*. — 2016. — Т. 7, № 4. — DOI : [10.17150/2411-6262.2016.7\(4\).15](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2016.7(4).15).

Reference to article

Elkina N. V., Isayev D. L. Developing the mechanism of state-private partnership in housing sector. *Baikal Research Journal*, 2016, vol. 7, no. 4. DOI : [10.17150/2411-6262.2016.7\(4\).15](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2016.7(4).15). (In Russian).